



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
14/103/CR05/C3

**POSIZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
SULL'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA EUROPEA
SUGLI AIUTI DI STATO IN MATERIA DI
SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE**

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome,

- preso atto del lavoro tecnico di analisi e ricognizione che a partire dal 2012 è stato svolto dalle Regioni e dalle Province autonome in materia di aiuti di Stato per l'attuazione della disciplina europea dei servizi di interesse economico generale e, in particolare, di quelli disciplinati con norme dello Stato nei principi regolatori e/o nei meccanismi tariffari: in materia ambientale, per i settori idrico e rifiuti, in materia sanitaria, in materia sociale, per i servizi alla prima infanzia e per i servizi legati alle politiche attive del lavoro, e per l'edilizia residenziale pubblica;
- considerato che il lavoro di approfondimento è stato finalizzato principalmente a fornire alle Amministrazioni centrali competenti per settore e in materia di aiuti di Stato un contributo fattivo per la definizione dei SIEG e dei requisiti, che più volte il Governo ha richiamato quale competenza statale, nell'ottica di un'auspicata uniformità interpretativa e della condivisione di modalità applicative della normativa europea di settore;
- visto il proprio documento 13/019/CR12/C5 del 7 febbraio 2013, recante "Posizione delle Regioni e delle Province autonome sull'eventuale applicabilità al servizio idrico integrato e al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani del regime degli aiuti di stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione dei servizi di interesse economico generale" (all. 1);
- visto il proprio documento 14/090/CR8/C3-C4 del 10 luglio 2014, recante "Contributo delle Regioni e delle Province autonome all'attuazione della disciplina degli aiuti di stato nel settore dei servizi di interesse economico generale di edilizia residenziale pubblica - Linee guida per l'applicazione della decisione della Commissione 2012/21/UE" (all. 2);
- visto il documento approvato dalla Commissione Salute, in data 8 maggio 2013, avente ad oggetto "Obblighi derivanti dalla Comunicazione della Commissione europea recante il pacchetto formativo sul finanziamento dei servizi pubblici (SIEG) e l'adeguamento dei regimi esistenti alla nuova normativa per il settore sanità" (all. 3);
- visto il documento approvato dalla Commissione Istruzione, Lavoro, Innovazione e Ricerca, il 30 luglio 2014, contenente ricognizione e disamina delle attività di formazione professionale e dei servizi per l'impiego ai fini dell'applicazione della normativa europea in materia di aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale (all. 4);
- considerato che tali contributi di analisi e ricognizione sono stati frutto anche della fattiva collaborazione con le Amministrazioni centrali, che ne hanno condiviso l'approccio affermando la coerenza del quadro normativo e regolatorio nazionale con la normativa europea in materia di aiuti di Stato (note del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, del Ministero della Salute e del Ministero del Lavoro e delle

Politiche Sociali, trasmesse al Dipartimento per le Politiche europee, rispettivamente del 3 febbraio, 9 e 12 giugno 2014);

trasmette al Governo il contributo delle Regioni e Province autonome nel primo biennio di attuazione del pacchetto normativo europeo in materia di aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale, condiviso con i competenti Ministeri.

In occasione dell'avvio del secondo biennio di attuazione del pacchetto normativo europeo sui servizi di interesse economico generale, la Conferenza segnala la necessità e l'opportunità che le posizioni espresse dai singoli Ministeri in merito alla coerenza del quadro normativo e regolatorio nazionale con la normativa europea in materia di aiuti di Stato siano oggetto di confronto con la Commissione europea al fine di verificarne la correttezza e, soprattutto, di garantire il finanziamento pubblico dei servizi di interesse economico generale nei settori sopra enunciati in una cornice di legalità e compatibilità con il diritto dell'Unione europea.

Conferma la disponibilità delle Regioni e delle Province Autonome per ogni utile supporto al confronto tecnico che le Amministrazioni centrali vorranno intraprendere con i servizi della Commissione europea.

Roma, 5 agosto 2014



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

13/019/CR12/C5

POSIZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME SULL'EVENTUALE APPLICABILITÀ AL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E AL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI DEL REGIME DEGLI AIUTI DI STATO SOTTO FORMA DI COMPENSAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO, CONCESSI A DETERMINATE IMPRESE INCARICATE DELLA GESTIONE DEI SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE

IL QUADRO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA

Come noto, in linea generale l'Ordinamento comunitario detta una disciplina restrittiva degli aiuti di Stato, poiché la loro concessione può falsare un'effettiva concorrenza tra le imprese nel mercato comune.

In proposito l'articolo 107 del TFUE prevede: *"1. Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi fra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza....omissis."*¹

Ai fini della corretta qualificazione di una misura o intervento da parte di uno Stato membro come aiuto di Stato, la giurisprudenza della Corte di giustizia europea ha costantemente affermato che debbono verificarsi le seguenti quattro condizioni cumulative:

- trasferimento di risorse pubbliche, nel senso che i trasferimenti finanziari, che possono assumere forme differenti, provengano necessariamente da bilanci di enti pubblici;
- vantaggio economico selettivo, nel senso di conferire all'impresa beneficiaria (sia essa pubblica o privata) un vantaggio economico che la medesima non avrebbe ottenuto nel corso normale della sua attività, a scapito degli altri soggetti operanti sul medesimo territorio (selettività geografica) ovvero nel medesimo settore (selettività materiale);
- distorsione della concorrenza, da intendersi in senso ampio come incidenza anche solo potenziale, come nel caso in cui si comprometta la creazione di imprese concorrenti limitando quindi l'accesso al mercato o si rafforzi la posizione concorrenziale dell'impresa beneficiaria rispetto alle imprese concorrenti;
- incidenza sugli scambi tra Stati membri, poiché l'aiuto è rivolto ad un soggetto beneficiario che esercita un'attività economica operando su un mercato in cui esistono scambi commerciali fra Stati

¹ "2. Sono compatibili con il mercato comune: a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti, b) gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali, c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.

3. Possono considerarsi compatibili con il mercato comune: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'art. 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione."

ovvero attiene a prodotti o servizi che non hanno mercato in un altro paese (ad esempio la giurisprudenza comunitaria ha ritenuto legittimi contributi pubblici a sostegno di musei di interesse prettamente locale).

Se una di queste condizioni non si verifica, la misura non costituisce un aiuto di Stato ai sensi del Trattato e non è dunque sottoposta agli obblighi derivanti dalle regole dell'Unione europea in materia.

La tutela della concorrenza nel mercato comunitario è perseguita anche nell'ambito delle attività economiche esercitate per soddisfare un interesse generale della collettività e che in quanto tali assolvono una "missione" pubblica per il cui esercizio le pubbliche Autorità hanno previsto specifici obblighi di servizio (si pensi ai servizi di trasporto pubblico, energia elettrica, gas, comunicazioni elettroniche).

Lo stesso Trattato sul funzionamento europeo, all'articolo 14, riconosce l'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione europea, nonché il loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, disponendo a tal fine che gli Stati membri provvedano affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni comuni che consentano loro di assolvere i propri compiti.

In proposito l'articolo 106 del TFUE prevede: *"1. Gli stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui si riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli artt. 18 e da 101 a 109 inclusi. 2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione. 3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.*

Dunque, se la presenza di interessi generali non implica in via generale la disapplicazione delle norme della concorrenza e dei relativi principi – quali trasparenza, adeguata pubblicità, proporzionalità, non discriminazione, parità di trattamento e mutuo riconoscimento - purtroppo l'Unione europea consente agli Stati membri la possibilità di derogare a tali norme e principi nella misura in cui dall'applicazione degli stessi potrebbe derivare una compromissione della missione di interesse generale, prospettando pertanto un ragionevole temperamento tra la tutela dell'interesse generale rispetto ed il principio della concorrenza nel settore dei servizi.

Le norme anzidette consentono quindi agli Stati membri di adottare con proprie normative interne le formule gestionali dei servizi di interesse generale a rilevanza economica ritenute più opportune.

La nozione di servizio di interesse economico generale (SIEG) combina in sé i due volti da un lato della concorrenza, ritenuta cardine per una sana competizione degli operatori a favore anche dell'utenza, e dall'altro dell'accessibilità ed universalità del servizio, da garantire anche mediante deroghe ai rigidi principi concorrenziali, deroghe che legittimano anche l'eventuale concessione di aiuti di stato per realizzare gli obiettivi peculiari di interesse pubblico propri del singolo servizio.

PARTE I

IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

1. L'ESCLUSIONE DEGLI INTERVENTI PUBBLICI NEL SETTORE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO DAL REGIME COMUNITARIO DEGLI AIUTI DI STATO.

Il sistema dei finanziamenti pubblici erogati nel settore del servizio idrico integrato attiene esclusivamente alla realizzazione di dotazioni infrastrutturali necessarie alla erogazione del servizio ed asservite al regime di proprietà demaniale.

Tale assetto traspare chiaramente dal regime tariffario prescritto dal legislatore statale, che prevede il recupero totale dei costi al netto dei contributi pubblici, nonché meccanismi di efficientamento delle modalità di gestione.

Per di più l'assenza di un vantaggio emerge anche dalla presenza nel settore *de quo* dei parametri individuati dalla Corte di giustizia europea (nella nota sentenza Altmark).

2. L'ASSENZA DI EFFETTI DISTORSIVI DEL MERCATO INTERNO ED INFRACOMUNITARIO.

Nell'ordinamento italiano il servizio idrico integrato si riferisce all'insieme dei servizi idrici connessi con l'uso umano della risorsa idrica: la captazione, il trasporto e la distribuzione dell'acqua potabile, nonché la raccolta e depurazione delle acque reflue.

Sin dalla legge Galli (legge 36/1994) il sistema di organizzazione del servizio idrico integrato è stato improntato a garantire sul territorio nazionale il superamento della frammentarietà delle gestioni e l'integrazione del ciclo idrico, associando alla gestione dell'acquedotto quella della depurazione e della fognatura, quali principi imprescindibili nella organizzazione del servizio medesimo.

Tali principi hanno trovato conferma nel vigente d.lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) il quale declina una serie di principi fondamentali inderogabili dalle discipline regionali di settore.

Anzitutto assume rilievo il principio di pubblicità della proprietà delle infrastrutture idriche, secondo cui sono ascritti al demanio gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica; tali beni per loro natura sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 143 del d.lgs. 152/2006 e artt. 822 e ss. del codice civile).

Coerentemente il Codice dell'Ambiente dispone che *“le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'art. 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare”*, prevedendo altresì che le *“immobilizzazioni, le attività e le passività relative al servizio idrico integrato, ivi compresi gli oneri connessi all'ammortamento dei mutui oppure i mutui stessi, al netto degli eventuali contributi a fondo perduto in conto capitale e/o in conto interessi, sono trasferite al soggetto gestore, che subentra nei relativi obblighi. Di tale trasferimento si tiene conto nella determinazione della tariffa, al fine di garantire l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica.”* (art. 153 del d.lgs. 152/2006).

Altro principio cardine meritevole di attenzione è quello secondo cui il gestore del servizio idrico integrato è tenuto, oltre che all'erogazione del servizio all'utenza, anche alla gestione della rete, intesa come manutenzione, innovazione e potenziamento di tali beni.

Con la stipula della convenzione di regolazione dei rapporti con l'Autorità d'ambito il gestore si impegna infatti a provvedere alla realizzazione del Programma degli interventi, atto costituente parte integrante del Piano d'ambito approvato dagli enti locali del territorio di riferimento e deputato a individuare le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare,

compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture già esistenti, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza (art. 151, comma 2 lettera g) e art. 149, comma 3 del d.lgs. 152/2006).

L'attività di pianificazione d'ambito si innesta nella più ampia programmazione di difesa e valorizzazione idrogeologica del territorio e di corretta utilizzazione delle acque che trova declinazione nei Piani di tutela delle acque redatti dalle Regioni e più in generale nella pianificazione di bacino.

A tal proposito, pare utile rammentare che a mente dell'articolo 149, comma 1, del decreto legislativo 152/2006, il Piano d'Ambito risulta composto, in particolare, dal programma degli interventi e dal piano economico finanziario. Il piano economico finanziario (articolato nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario), prevede l'andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto, nonché la previsione annuale dei proventi da tariffa, estesa a tutto il periodo di affidamento. Inoltre, tale piano *“dovrà garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.”* (art. 149, co. 4 del d.lgs. 152/2006). La redazione del suddetto piano, non può prescindere dalla determinazione della Tariffa di base che, si rammenta, il decreto legislativo 152/2006, imputa agli Enti locali (art. 154, co. 4, del d.lgs. 152/2006).

Il miglioramento della dotazione infrastrutturale, cui concorrono i finanziamenti pubblici di cui trattasi, serve a raggiungere gli obiettivi di qualità delle acque fissati dall'Europa con la realizzazione di reti fognarie e depuratori, e ad efficientare le reti di distribuzione della risorsa idropotabile riducendo le perdite in rete e migliorando il servizio fornito agli utenti ovvero, ai sensi dell'art. 144 del d.lgs. 152/2006 razionalizzare l'uso della risorsa, evitare gli sprechi, favorire il rinnovo delle risorse, non pregiudicare il patrimonio idrico e la vivibilità dell'ambiente. Di conseguenza gli investimenti servono ad ottemperare agli obblighi delle Direttive Europee tra le quali la 91/217/CEE e la 2000/60/CE e delle Leggi nazionali (Parte terza del d.lgs. 152/2006 *“Norme in materia ambientale”*) in tema di qualità delle acque, di risparmio idrico, di uso razionale della risorsa, di servizio idrico integrato salvaguardando lo Stato Italiano dai procedimenti di infrazione comunitaria per violazione di normative ambientali.

Si tratta di beni con una vita molto lunga che spesso supera la durata della concessione del servizio al soggetto gestore, che richiedono ingenti investimenti, come evidenziato nei piani d'ambito.

A differenza di altri servizi pubblici locali di rilevanza economica (ad es. energia, gas e telecomunicazioni), il servizio idrico integrato configura un monopolio *di fatto* o monopolio *naturale*, determinato in capo ad un unico soggetto nell'ambito della porzione territoriale delimitata (ATO), in capo al quale è unificata sia la gestione che l'erogazione del servizio idrico e dunque per sua natura non può prestarsi ad un regime di concorrenza *nel* mercato (né interna all'ordinamento italiano né a quello comunitario). In proposito pare utile fare riferimento ad una sintesi dei motivi individuati dalla dottrina² che determinano una necessaria *“pubblicità”* del servizio idrico integrato e il permanere del monopolio naturale o di fatto:

- *“a causa degli alti costi di capitale non è proponibile una rete duale (o plurima) di tipo fisico, presupposto necessario per una concorrenza facility based;*
- *le interconnessioni di rete fra bacini idrografici diversi sono limitate, circostanza che rende poco rilevante e poco praticabile la gestione della domanda attraverso il ricorso a fonti di offerta differenziate;*
- *l'alto costo di trasporto della risorsa idrica rispetto al suo prezzo di vendita finale non permette di estendere la competizione fra providers o fra impianti di depurazione distanti dal luogo di erogazione del servizio finale;*

² Arnaudo *Gestione giuridica delle acque e concorrenza nei servizi idrici*, in: *“Mercato Concorrenza Regole”*, n. 3 del 2003)

- *per controllare il rischio di qualità e di danni alla salute pubblica appare preferibile avere un solo provider, giacché l'inevitabile blending della risorsa nelle tubature rende difficile la distinzione tra acque di qualità diversa, provenienti da fornitori diversi.*”

A tal proposito risulta agevole comprendere come gli investimenti non compromettano gli scambi perché inerenti infrastrutture spiccatamente ad uso locale e perciò non esportabili e non rilevanti sul piano degli scambi commerciali tra gli Stati membri³.

3. L'ASSENZA DEL VANTAGGIO PER IL GESTORE DEL SERVIZIO.

Nell'Ordinamento italiano la tariffa del servizio idrico integrato costituisce il corrispettivo del servizio ed è determinata tenendo conto, tra l'altro, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere e, prima dell'esito referendario del 2011, anche dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga" (art. 154, comma 1 del d.lgs. 152/2006).

Come noto il referendum del giugno 2011 ha espunto dai criteri di determinazione della tariffa la remunerazione del capitale investito dal soggetto gestore. Tuttavia, come rammenta la Corte Costituzionale nella sentenza 26/2011, l'abrogazione referendaria dell'adeguata remunerazione del capitale investito non fa venir meno la natura di corrispettivo della tariffa, che deve essere determinata in modo tale da assicurare l'integrale copertura dei costi di investimento e di esercizio.

In seguito ai suddetti esiti referendari, l'Autorità dell'energia elettrica e del gas, con la deliberazione n. 585 del 28 dicembre 2012, ha approvato un nuovo Metodo tariffario transitorio destinato a trovare applicazione per il biennio 2012-2013 (in quanto primo biennio soggetto ai poteri regolatori dell'Autorità stessa).

Pertanto sino al 31 dicembre 2011 le modalità di determinazione della tariffa sono state regolamentate dal Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 1° agosto 1996 noto come "Metodo Normalizzato".

I costi di investimento sostenuti dal gestore venivano ristorati mediante la componente tariffaria "ammortamento" (ovvero la ripartizione del costo dell'opera per gli anni di vita utile della stessa) e "remunerazione del capitale investito", attraverso cui viene remunerato l'impiego di capitale da parte del gestore per la realizzazione dell'investimento, a prescindere dalla composizione delle sue fonti (*equity* o debito).

L'articolo 3 del Metodo Normalizzato prevede espressamente che i contributi pubblici debbano essere esclusi ai fini della determinazione della tariffa e pertanto le componenti tariffarie di ammortamento e remunerazione del capitale investito sono esigibili ai fini tariffari esclusivamente per la quota di investimento non finanziata con contributi pubblici.

Tale approccio implica, in via generale, che sotto il profilo dei costi di capitale il contributo pubblico in conto investimenti determini una riduzione delle quote di ammortamento e remunerazione del capitale a carico della tariffa del servizio idrico integrato e si traduca pertanto in una riduzione dell'onere a carico dei cittadini, a parità di benefici attesi dall'investimento. In altre parole, la diminuzione dei costi di capitale a carico del gestore, conseguente alla disponibilità del finanziamento pubblico, è compensata da una automatica riduzione dei ricavi tariffari e non determina pertanto un incremento degli utili futuri della società di gestione.

³ La decisione della Commissione 21 ottobre 2008 su aiuto n. 4/2008, investimento del comune di Rotterdam (Olanda) nel complesso culturale e sportivo di Ahoy. L'infrastruttura è di proprietà comunale, e viene adibita a manifestazioni come mostre, congressi, fiere, concerti, eventi sportivi e sociali. Nel 2006 il Comune ha privatizzato la gestione del complesso che è stata affidata ad una società *ad hoc*. Il Comune ha investito somme significative per la ristrutturazione e lo sviluppo del complesso; la Commissione ha escluso la presenza di aiuti rilevanti ai fini del trattato, in assenza di un vantaggio per la società di gestione. Decisione CE N 258/2000 Piscina pubblica Dorsten "una sovvenzione annua per la costruzione e il funzionamento di una piscina che sarebbe utilizzata solo dalla popolazione locale non poteva influire sugli scambi tra stati membri"

Il medesimo esito sopra descritto si verifica nel caso in cui la disponibilità dei contributi pubblici divenga nota in un momento successivo a quello di approvazione delle tariffe. La mancata realizzazione di investimenti pianificati, ovvero la minore spesa per effetto del contributo pubblico, comportavano un “riequilibrio tariffario” finalizzato a trasferire ai clienti le quote di tariffa già corrisposte alle quali non siano correlati gli investimenti previsti in base al Piano tariffario.

Il “riequilibrio” si traduce pertanto in una compensazione a favore dei clienti che può essere applicata mediante diminuzione della tariffa futura ovvero attraverso la realizzazione, da parte del gestore, di investimenti non remunerati per mezzo della tariffa stessa.

Il nuovo Metodo tariffario transitorio approvato dall’Autorità dell’energia elettrica e del gas, in vigore dall’anno 2012, seppur con modalità diverse rispetto al Metodo Normalizzato del 1996, non modifica i principi base già enucleati per la “vecchia” tariffa, mantenendo la stessa configurazione, in quanto calcola il “costo delle immobilizzazioni” sulla base del capitale investito netto del gestore, al netto dei contributi a fondo perduto.

Quindi, anche con il metodo tariffario nuovo, l’approccio rimane identico.

Per quanto riguarda la questione dell’eventuale iscrizione nel proprio libro cespiti delle infrastrutture realizzate dai gestori con contributi extra tariffa nell’ambito del periodo di affidamento del servizio, ciò può a buon diritto essere fatto, ma non deve dare adito a fraintendimenti su asseriti vantaggi a favore del gestore.

Infatti, ai sensi dell’articolo 143 del d.lgs. 152/2006, queste opere devono, a fine affidamento, essere retrocesse al soggetto pubblico e quindi rientrano in disponibilità demaniale con il valore residuo del bene e relativi ammortamenti. In questo senso il finanziamento ha, anche in questo caso, come destinatario finale il patrimonio pubblico in cui rientra dopo che, nel periodo di utilizzo, ha comunque generato benefici ai cittadini utenti.

Né parimenti il gestore ha un beneficio economico conseguente all’utilizzo dei cespiti realizzati, in tutto o in parte, con fondi pubblici, per attività diverse da quelle regolate, in quanto come ben precisato nel nuovo Metodo tariffario, ma già disposto nel vecchio Metodo Normalizzato, tutti i correlati proventi vanno a sommarsi ai ricavi regolati, e dunque conseguono una riduzione dei costi a carico degli utenti del servizio idrico integrato, ovvero delle tariffe.

Risulta pertanto che, nel quadro normativo nazionale per il servizio idrico integrato, i benefici conseguibili dalla concessione di contributi pubblici, destinati esclusivamente alla realizzazione di opere pubbliche, sono direttamente trasferiti sulla popolazione servita (oltre che sull’ambiente) e non certamente sui gestori, siano essi privati o pubblici.

4. I PARAMETRI DELLA SENTENZA C.D. ALTMARK.

Focalizzando la disamina con riferimento ai criteri individuati dalla Corte di giustizia europea (Sentenza 24 luglio 2003 – C-280/00) per il finanziamento dei servizi di interesse economico generale, risulta comunque agevole sostenere che i contributi pubblici riconosciuti per il servizio idrico integrato non costituiscono aiuti di stato e pertanto non trova applicazione la decisione 2012/21/UE del 20 dicembre 2011.

Secondo la Corte di giustizia, il finanziamento pubblico concesso per l’assolvimento degli obblighi di servizio non integra alcun vantaggio per il soggetto beneficiario e dunque non costituisce aiuto di stato quando ricorrono le seguenti condizioni:

- a) l’impresa tenuta ad effettuare il pubblico servizio è effettivamente incaricata di svolgere una specifica attività ed i conseguenti obblighi sono definiti in modo chiaro o addirittura risultano indistintamente da normativa nazionale o regionale;
- b) i parametri per stabilire la compensazione devono essere definiti in modo trasparente, proprio per evitare che l’intervento in compensazione comporti un vantaggio economico idoneo a favorire l’impresa del destinatario del beneficio rispetto al altre eventuali imprese concorrenti;

c) l'intervento compensativo non deve eccedere quanto risulta necessario per coprire i costi dell'azienda; il rispetto di quest'ultima condizione, tra l'altro, è necessario affinché sia garantito che all'impresa beneficiaria non sia attribuito un vantaggio tale da poter ragionevolmente falsare la concorrenza, rafforzando la posizione economica di detta società;

d) nel caso di una scelta effettuata al di fuori di una procedura di appalto, la compensazione deve essere stabilita analizzando i costi, i ricavi ed il margine di utile ragionevole.

Ebbene, alla luce di tutte le considerazioni sinora espresse e valutati i parametri individuati nella anzidetta sentenza si può concludere quanto segue:

a) Il soggetto gestore del servizio è sempre formalmente incaricato dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico;

b) i finanziamenti vengono inseriti all'interno del piano economico finanziario del piano di ambito e contabilizzati secondo le relative regole. Pertanto vi è garanzia di definizione trasparente ed obiettiva dell'entità e degli effetti economico finanziari. Si osserva inoltre che le infrastrutture finanziate entrano a far parte del demanio dello Stato e sono poste gratuitamente al servizio degli utenti;

c) poiché il piano degli interventi prevede un ordine di priorità nella realizzazione, che si traduce in una tempificazione durante il periodo di gestione, il finanziamento di un intervento non può che anticipare la realizzazione dello stesso con il conseguente scorrimento della lista delle priorità. In tal modo il finanziamento non comporta una riduzione dell'adempimento da parte del gestore ma una più rapida realizzazione dell'insieme degli interventi. In nessun caso quindi il finanziamento pubblico può coprire costi maggiori di quelli previsti per la realizzazione dell'infrastruttura. Nella situazione attuale di scarsa maturità del settore idrico italiano che richiede ingenti investimenti per i prossimi decenni, il fatto che gli oneri coperti per il finanziamento pubblico vengono sostituiti con gli oneri di altri investimenti in lista di attesa garantisce che gli introiti tariffari previsti per lo svolgimento del servizio (che ricomprende anche la realizzazione delle opere) continuino ad essere adeguati e corretti. Nell'ipotesi di un sistema maturo in cui non vi siano investimenti da anticipare, l'inserimento nel piano economico finanziario di cui al punto precedente garantisce comunque la coerenza generale di copertura dei costi, perché l'applicazione dei sistemi tariffari (che tratteremo al punto successivo) alla nuova situazione di piano avrebbe come esito una riduzione degli introiti tariffari e non un ingiusto vantaggio per il gestore;

d) il modello della scelta dell'impresa di servizio nell'ambito di una procedura di selezione pubblica è una delle possibilità date dall'ordinamento comunitario che al momento è quello di diretta applicazione in Italia. In assenza di tale procedura appare evidente come il livello generale delle compensazioni risulti comunque garantito dalla metodologia tariffaria improntata al miglioramento dei livelli di efficienza della gestione.

Infatti, l'articolo 6 del metodo normalizzato, applicato sino al 31 dicembre 2011, prevedeva il conseguimento di incrementi di efficienza mediante una formulazione tariffaria tale da consentire la riduzione dei costi operativi a vantaggio degli investimenti, favorendo così il raggiungimento degli obiettivi programmati.

Ulteriore impulso al sistema di efficientamento è dato dal metodo tariffario transitorio di recente emanato dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (cfr. deliberazione n. 585 del 28/12/2012) che, per come è costruito, garantisce il confronto tra costi effettivi rettificati e costi di previsione individuati nel piano di ambito.

PARTE II

GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

1. LA DISCIPLINA NAZIONALE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI.

La gestione dei rifiuti urbani è un servizio pubblico di rilevanza economica caratterizzato dall'obbligatorietà della prestazione, rientrante nella definizione comunitaria di **servizio di interesse economico generale (SIEG)** (riferimento: art. 177, c. 2, D.Lgs. 152/2006 stabilisce che “la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse”, art 3 bis, c. 1 bis D.L. 138/2011 convertito in L. 148/2011). In merito all' "obbligatorietà della prestazione" si precisa che il servizio di gestione dei rifiuti urbani non può essere interrotto, indipendentemente dal pagamento del servizio da parte dei singoli utenti, al fine di evitare il verificarsi di problemi igienico sanitari. Deve inoltre essere effettuato anche in zone disagiate, in aree a forte dispersione abitativa o con scarso insediamento produttivo, nel rispetto di standard minimi di qualità ed indipendentemente dal vantaggio economico che ne deriva.

I Comuni singoli o in forma associata hanno l'obbligo di garantire l'effettuazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani. L'art 198 c. 1 D.Lgs 152/2006 prevede infatti che i Comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte ai sensi dell'articolo 200 D.Lgs 152/2006, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202 D.Lgs 152/2006, i Comuni garantiscono la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'art 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Sulla base della disciplina comunitaria, l'ente pubblico affida il servizio in “house” o tramite gara, a società pubbliche o private (riferimento: art. 202 D.Lgs. 152/2006).

Occorre precisare che la gestione dei rifiuti urbani non ricade nella fattispecie di “concorrenza nel mercato”, infatti il singolo utente non può scegliere il gestore del servizio, in quanto l'utilizzo contemporaneo delle attrezzature e delle infrastrutture da parte di più gestori non è possibile (come invece avviene per la telefonia o per il gas), né è praticabile la moltiplicazione delle attrezzature funzionali alla raccolta dei rifiuti e delle infrastrutture; si ritiene invece che il servizio possa rientrare nella fattispecie di “concorrenza per il mercato” che si concretizza fino al momento della gara/affidamento del servizio tra più concorrenti.

Individuato il gestore conformemente ai dettami della disciplina UE, lo stesso opera in virtù di quanto stabilito nel contratto di servizio, in condizioni di “monopolio legale”; quindi non potendosi inserire altri gestori proprio per le caratteristiche del servizio, non si verifica alterazione della concorrenza.

Il rispetto delle direttive europee in materia di rifiuti (da ultimo la Direttiva 2008/98/CE) e delle norme nazionali di recepimento (D.Lgs. 205 del 10 dicembre 2010 di modifica del D.Lgs 152/2006) impone il raggiungimento di specifici obiettivi di riutilizzo, di raccolta differenziata, di riciclaggio (art 11 c. 1 e 2 Dir 2008/98/CE), di recupero e di smaltimento, nonché di specifiche caratteristiche di qualità del servizio che, per essere concretizzati, comportano una riorganizzazione complessiva del sistema che necessita di significativi investimenti, con conseguente aumento del costo del servizio. Il finanziamento pubblico finalizzato alla realizzazione di infrastrutture ed all'acquisto di attrezzature necessarie per una corretta gestione dei rifiuti urbani, concorre a ridurre le tariffe applicate agli utenti, in quanto contribuisce ad abbattere i costi vivi e/o quelli di ammortamento delle attrezzature e/o infrastrutture. Tale previsione è contenuta nel contratto di servizio, in base al principio per il quale la tariffa copre i costi del servizio (gestione ed investimenti rif. TARES e DPR158/99 individuato come decreto applicativo).

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata (art. 205 D.Lgs 152/2006), dell'adempimento di quanto previsto all'art 182 ter D.Lgs 152/2006 in merito alla frazione organica e della riduzione del conferimento di rifiuti biodegradabili in discarica (art 5 Dir 1999/31/CE, recepito dall'art 5 D.Lgs 36/2003), in considerazione inoltre delle caratteristiche di putrescibilità del rifiuto che ne limitano fortemente lo stoccaggio ed il trasporto nonché della carenza di impianti di trattamento in aree prossime ai luoghi di produzione, può essere ricompreso nella programmazione pubblica (regionale e provinciale) anche il trattamento della frazione organica.

In considerazione di tali circostanze si ritiene che anche gli impianti di trattamento della frazione organica (operazioni R3 allegato C D.Lgs 152/2006 e operazioni D8 e D9 Allegato D D.Lgs 152/2006) rientrino tra le infrastrutture funzionali all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, se previsti come tali dalla pianificazione pubblica.

2. I PARAMETRI DELLA SENTENZA C.D. ALTMARK.

La sentenza della Corte di Giustizia Europea relativa alla Causa C280/00 ha precisato che per le aziende che svolgono un pubblico servizio o un servizio di interesse generale è possibile prevedere una compensazione che non costituisce aiuto di stato ai sensi dell'articolo 107 del TFUE, purché siano rispettate le seguenti condizioni cumulative:

- a) L'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- b) i parametri in base ai quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- c) la compensazione non può eccedere l'importo necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole;
- d) quando in un caso specifico la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata mediante 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 dei mezzi necessari, avrebbe dovuto sopportare.

Si ritiene che i finanziamenti pubblici in materia di rifiuti rispettino le condizioni sopra citate quando:

- a) l'affidamento del servizio, effettuato secondo le norme comunitarie, contiene gli obblighi del servizio pubblico da svolgere, come previsto dall'art. 203 D.Lgs.152/06 che dispone che i rapporti tra le Autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato siano regolati da contratti di servizio;
- b) la tariffa (TARES) copre integralmente i costi del servizio; i finanziamenti destinati alle infrastrutture sono erogati a fronte di procedure di bando, ovvero a regia pubblica, con la predeterminazione, negli atti amministrativi di riferimento, di criteri e parametri di determinazione e concessione ai fini di rispondere agli obiettivi definiti dalla programmazione. Poiché l'art 3 bis, c. 4 D.L. 138/2011 convertito in L. 148/2011 prevede che i finanziamenti pubblici siano prioritariamente attribuiti agli enti di governo ovvero ai gestori del servizio di cui è stata verificata l'efficienza gestionale, le imprese beneficiarie inseriscono i finanziamenti all'interno del piano economico finanziario che, ottenuto il contributo, viene adeguato rendendo riscontrabile il suo positivo effetto a sgravio della tariffa. Inoltre le infrastrutture rimangono di proprietà pubblica, vengono messe a servizio degli utenti e al termine dell'affidamento tornano nella disponibilità dell'ente pubblico che le mette a disposizione del nuovo affidatario;

- c) i finanziamenti per le infrastrutture non eccedono il costo di acquisto delle attrezzature e/o il costo di realizzazione delle infrastrutture; in caso di copertura parziale, la restante quota è garantita dal beneficiario del finanziamento, con risorse proprie;
- d) nel caso di affidamento del servizio non effettuato mediante gara, per l'individuazione del costo del servizio l'ente affidante prende come riferimento i costi di un'impresa media efficiente e comparabile del settore, mentre per il finanziamento di infrastrutture e attrezzature la valutazione del costo avviene applicando i vigenti Prezziari Regionali per le Opere Pubbliche, i Prezziari delle CCIAA o, in caso di assenza delle specifiche voci di costo, sulla base di Analisi Prezzi redatti a seguito di indagini di mercato. Inoltre, sempre con riferimento a queste ultime, il finanziamento non configura aiuto di stato in quanto concorre ad abbattere i costi del servizio e/o quelli di ammortamento delle attrezzature e/o infrastrutture ai sensi del d.lgs. 152/2006.

3. AMBITO APPLICATIVO DELLA DECISIONE 2012/21/UE DEL 20 DICEMBRE 2011. CRITERI DI ESENZIONE DALL'OBBLIGO DI NOTIFICA.

Al fine di dare una indicazione per i finanziamenti che non rispettino le condizioni stabilite nella sentenza c.d. Altmark pare utile richiamare i seguenti criteri, declinati dalla Decisione 2012/21/UE, in presenza dei quali l'aiuto di stato è compatibile con il mercato interno e quindi non sussiste l'obbligo di notifica, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3 del TFUE:

- Le compensazioni siano di importo inferiore a 15.000.000 €all'anno per gestore;
- La durata dell'affidamento sia inferiore a 10 anni; se l'affidamento ha durata superiore a 10 anni l'esenzione dall'obbligo di notifica si applica solo se gli interventi vengono ammortizzati in un arco di tempo superiore a 10 anni;
- l'affidamento deve indicare l'oggetto e la durata del servizio pubblico, la natura dei diritti esclusivi conferiti all'impresa, il sistema di compensazione ed i parametri di calcolo;
- la compensazione non può eccedere il costo netto derivante dall'adempimento dell'obbligo di servizio pubblico nonché un margine di utile ragionevole (per l'esatta individuazione dei costi da prendere in considerazione e dell'individuazione del margine utile ragionevole si deve far riferimento all'art 5 della stessa Decisione).

Roma, 7 febbraio 2013



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
14/090/CR8/C3-C4

**CONTRIBUTO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
ALL'ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO NEL
SETTORE DEI SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE DI
EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA
LINEE GUIDA PER L'APPLICAZIONE DELLA DECISIONE DELLA
COMMISSIONE 2012/21/UE**

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome,

- esaminati gli esiti del gruppo di lavoro che ha visto la collaborazione dei coordinamenti interregionali in materia di aiuti di Stato e di edilizia residenziale pubblica, ai fini dell'elaborazione di linee guida per la corretta e uniforme attuazione della nuova normativa degli aiuti di Stato in materia di servizi di interesse economico generale, in particolare della decisione 2012/21/UE, entrata in vigore il 31 gennaio 2012, con obbligo di adeguamento entro il 31 gennaio 2014;
- in assenza della formale individuazione da parte delle amministrazioni centrali competenti di quei requisiti che, in virtù della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, dovrebbero assicurare l'uniformità del quadro regolatorio generale, quali, ad esempio, i parametri per il calcolo delle compensazioni dei maggiori costi del servizio e le modalità per evitarne la sovracompensazione;
- considerato che le Linee guida sviluppate devono intendersi quale minimo comune denominatore metodologico condiviso dalle Regioni e dalle Province Autonome e rappresentano il contributo delle stesse all'attuazione della normativa europea di settore, lasciando impregiudicata la facoltà di ciascuna Amministrazione di implementarlo o adattarlo allo specifico contesto locale;
- apprezzati la qualità e il valore aggiunto del lavoro svolto dai coordinamenti interregionali

approva il contributo tecnico delle Regioni e Province Autonome ai fini della trasmissione alle competenti amministrazioni centrali per la valutazione e gli adempimenti di competenza.

Roma, 10 luglio 2014

**LINEE GUIDA SUI SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE (SIEG)
AMBITO EDILIZIA SOCIALE**

IN ATTUAZIONE DELLA NUOVA DECISIONE DELLA COMMISSIONE

DECISIONE 2012/21/UE del 20/12/2001

entrata in vigore il 31 gennaio 2012, (c.d. pacchetto Almunia che ha sostituito il precedente pacchetto Monti-Kroes).

Sommario

Servizi di interesse economico generale (SIEG) e alloggio sociale: premesse.....	3
Linee guida e principi comuni: 1. Ambito di Applicazione	5
2.Elementi Essenziali	6
2.1 L'Atto di incarico	6
2.2 Il Piano Economico Finanziario e il calcolo dell'IRR.....	8
2.3 Verifica della compensazione.....	9
Appendice.....	
Normativa di riferimento europea.	10
Normativa di riferimento nazionale	12
Definizioni	14

Servizi di interesse economico generale (SIEG) e alloggio sociale: premesse

Pur in assenza di una definizione di “servizi di interesse generale” nel diritto primario e secondario, la Commissione europea ha nel tempo elaborato una considerevole produzione di atti di soft law in materia, in particolare per chiarire l’applicazione delle regole della concorrenza e del mercato interno ai servizi di interesse generale.

In questo contesto, la Commissione ha chiarito che il concetto di servizio di interesse generale (SIG) fa riferimento a quei servizi che le autorità pubbliche degli Stati membri considerano di interesse generale e pertanto sono oggetto di specifici obblighi di servizio pubblico. Il termine riguarda sia i servizi aventi rilevanza economica (SIEG) che i servizi non economici (SIG), essendo i primi caratterizzati dalla presenza di più operatori che sul mercato prestano tali servizi. Per motivi di equità sociale, lo Stato può decidere di intervenire nel mercato per garantire il raggiungimento di obiettivi d’interesse generale anche attraverso aiuti pubblici per il funzionamento di tali servizi. Pertanto i SIEG individuano quelle attività economiche i cui risultati contribuiscono all’interesse pubblico generale, che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico ovvero sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale.

Il fornitore ha pertanto specifici obblighi di servizio pubblico (OSP) sulla base di un incarico e di un criterio di interesse generale che assicura che il servizio sia fornito a condizioni che gli consentano di assolvere i propri compiti.

E’ bene tener presente che le autorità pubbliche degli Stati membri - a livello nazionale, regionale o locale, a seconda della ripartizione delle competenze prevista dal diritto nazionale - dispongono di un ampio margine di manovra riguardo alla definizione di quelli che considerano servizi d’interesse economico generale, essendo gli unici limiti quelli imposti dal diritto dell’Unione europea (ad es. nel caso di telecomunicazioni e poste) e l’errore manifesto di valutazione. Esiste quindi una considerevole varietà di SIEG e le differenze possono dipendere anche dalla situazione geografica, sociale e culturale delle varie realtà nazionali. Spetta quindi alle autorità pubbliche degli Stati membri decidere in merito al carattere e alla portata di un servizio d’interesse generale. Il potere discrezionale degli Stati membri nella definizione e determinazione dei SIEG, ivi inclusa l’edilizia abitativa sociale, è pertanto sottoposto soltanto al controllo da parte della Commissione europea dell’esistenza di un eventuale errore manifesto di valutazione da parte dello Stato membro, sotto il controllo della Corte di giustizia dell’Unione europea.

In Italia, atteso il complessivo riparto costituzionale di competenze tra Stato e Regioni sulle singole materie e la competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, il Dipartimento politiche europee (DPE) della Presidenza del Consiglio ha ritenuto che, almeno in linea di principio, le valutazioni circa la definizione di SIEG e la individuazione dei loro requisiti vadano effettuate a livello di amministrazioni centrali le quali, in relazione alle loro competenze, possono anche assicurare, sulle diverse materie, una uniformità del quadro regolatorio generale (lettera DPE a Ministeri, Regioni e PA, ANCI e Unioncamere del 16/11/2012).

Con particolare riguardo alle politiche abitative, si deve dare atto che lo Stato italiano con l'art.5 della L.n.9/2007 ha ritenuto di ottemperare a quanto previsto in materia di aiuti di Stato dalla decisione 2005/842/CE, della Commissione europea, del 28 novembre 2005 (c.d. pacchetto Monti-Kroes), rinviando a successivo decreto del Ministro delle Infrastrutture, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle Politiche per la famiglia, per le politiche giovanili e le attività sportive e d'intesa con la Conferenza Unificata, la definizione delle caratteristiche e dei requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea. Il relativo decreto del 22 aprile 2008, definisce l'alloggio sociale come *“l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie”* Rientrano nella definizione *“ gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà”*.

Il Decreto Ministeriale si limita, tuttavia, alla sola qualificazione dell'alloggio sociale, senza definire quei principi regolatori degli aspetti rilevanti in materia di concorrenza, che la competenza esclusiva in tale materia ricondurrebbe alle amministrazioni centrali, e ai quali tutte le amministrazioni pubbliche dovrebbero ispirarsi anche ai fini della richiamata uniformità del quadro regolatorio generale nazionale.

Tali principi regolatori a tutela della concorrenza riguardano in particolare il contenuto dell'atto di incarico, i parametri di calcolo della compensazione pubblica, i meccanismi per evitare la sovracompensazione e infine le modalità di scelta del prestatore del servizio.

Seppure menzionata nel citato D.M., la decisione 2005/842/CE non risulta essere stata applicata, alla luce di quanto relazionato ufficialmente dallo Stato italiano alla Commissione europea per il settore dell'edilizia abitativa nel 2009 e nel 2012.

In questo contesto, va ricordato che, di fronte a difficoltà interpretative e operative evidenti, in particolare per quanto riguarda l'edilizia sovvenzionata, dopo l'entrata in vigore della nuova Decisione della Commissione, Decisione 2012/21/UE del 20/12/2011, in vigore dal 31 gennaio 2012, (c.d. pacchetto Almunia che ha sostituito il precedente pacchetto Monti-Kroes), le Regioni hanno costituito un gruppo di lavoro ristretto per l'approfondimento delle tematiche legate all'edilizia residenziale sociale, per la valutazione della compensazione pubblica per i servizi di interesse economico generale. Nel corso dei lavori di cui questo documento costituisce l'esito, è stato possibile sviluppare un fattivo confronto con la Direzione Generale Politiche abitative del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con la quale è stata condivisa la ricerca di un percorso comune, al fine di risolvere le difficoltà operative e accompagnare le autorità pubbliche ad adottare modalità operative omogenee.

Il presente documento costituisce, dunque, la sintesi dell'attività di ricerca e di approfondimento svolta dalle Regioni con riferimento all'individuazione di linee guida e principi comuni cui sia possibile fare riferimento ai fini della concreta applicazione del nuovo pacchetto aiuti di Stato relativo ai SIEG nell'ambito dell'edilizia sociale. In assenza della formale individuazione da parte dell'Amministrazione centrale di quei requisiti che - secondo l'impostazione del coordinamento nazionale aiuti di Stato facente capo al DPE - dovrebbero assicurare una uniformità del quadro regolatorio generale, quale, ad esempio, i parametri per il calcolo della compensazione e le modalità per evitare una sovracompensazione, il presente documento è da intendersi quale contributo che le Regioni offrono alla valutazione degli Organi centrali per gli adempimenti di competenza.

Linee guida e principi comuni:

1. Ambito di Applicazione

La possibilità di concedere aiuti di Stato sotto forma di compensazione dei maggiori oneri per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico trova legittimazione nell'articolo 106 par.2 TFUE, che consente di derogare dalle norme sulla concorrenza, che dovrebbero applicarsi anche alle imprese incaricate dell'obbligo di servizio pubblico, qualora esse ostino allo svolgimento del servizio pubblico.

Qualora la compensazione pubblica rispetti i quattro requisiti che la giurisprudenza della Corte UE ha enucleato nella sentenza *Altmark* (C-280/00)¹, si ritiene che essa non conferisca un vantaggio in capo all'operatore/impresa esercente il servizio e quindi non configuri aiuto di Stato.

Qualora non sia possibile dimostrare il rispetto di detti criteri, la compensazione può configurare aiuto di Stato e dovrà quindi rispettare le regole con cui la Commissione europea ha declinato la deroga di cui all'articolo 106 TFUE per definire i criteri di compatibilità con il mercato degli aiuti di Stato sotto forma di compensazione dei SIEG.

Con riferimento al SIEG dell'edilizia abitativa, la compatibilità è disciplinata in particolare dalla decisione 2012/21/UE che esenta tali aiuti di Stato dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione ai fini dell'autorizzazione e della certificazione di "compatibilità con il mercato interno", purché si rispettino tutte le condizioni in essa contenute.

La decisione 2012/21/UE è entrata in vigore il 31 gennaio 2012 sostituendo la precedente decisione 2005/842/CE, nell'ambito dell'ampio processo di modernizzazione della normativa aiuti di Stato avviata dal Commissario Almunia.

¹ Criterio n.1: L'impresa deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro; Criterio n.2: 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; Criterio n.3: 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; Criterio n.4: "Quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di pubblico servizio, 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 di un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi per poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere a tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi.

L'edilizia abitativa sociale è una categoria di SIEG che la Commissione europea annovera espressamente tra i SIEG ammessi a beneficiare dell'esenzione dall'obbligo di notifica preventiva senza limiti di soglie di finanziamento annuale, tanto nella decisione 2005/842/CE quanto nella decisione 2012/21/UE ("compensazioni di obblighi di servizio pubblico concesse (...) ad imprese aventi incarichi di edilizia popolare che svolgono attività considerate dallo Stato membro come servizi d'interesse economico generale", "compensazioni per la prestazione di servizi di interesse economico generale rispondenti ad esigenze sociali in materia di (...) edilizia sociale").

La Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2012/C 8/03) non trova pertanto applicazione nei confronti delle compensazioni di obblighi di servizio pubblico del SIEG edilizia abitativa: essa rappresenta, infatti, il quadro giuridico a cui gli Stati membri devono rivolgersi quando, non rientrando nel campo di applicazione della decisione di esenzione dall'obbligo di notifica, sono costretti a notificare preventivamente gli aiuti che intendono concedere sotto forma di compensazioni dei propri SIEG ai fini dell'autorizzazione della Commissione europea, ai sensi dell'articolo 108 par. 3 TFUE. Di conseguenza è evidente che l'obbligo di cui al punto 70² della citata comunicazione 2012/C /03 8 non afferisce ai regimi di aiuto in esenzione dall'obbligo di notifica preventiva, quali sono i regimi relativi all'edilizia abitativa sociale.

Va precisato infine, ai fini della definizione del campo di applicazione della decisione 2012/21/UE, che le regole in materia di aiuti di Stato si applicano soltanto alle "imprese",³ e pertanto non trovano applicazione se il beneficiario dell'intervento agevolativo sia il privato cittadino e, qualora l'agevolazione gli sia veicolata per il tramite di operatori/intermediari, se i meccanismi normativi che regolano tale flusso sono tali da evitare che si configuri un vantaggio economico anche indiretto in capo a questi ultimi.

La decisione 2012/21/UE trova invece piena applicazione ai contributi erogati dall'autorità concedente ad un soggetto operatore (sia pubblico che privato) incaricato di svolgere un servizio volto a favorire l'accesso alla abitazione a particolari tipologie di soggetti in condizioni di disagio abitativo.

2. Elementi Essenziali dei SIEG

Ai fini del rispetto delle condizioni di compatibilità dettate dalla decisione 2012/21/UE, deve essere verificata la sussistenza dei seguenti elementi essenziali:

² Il punto 70 della Comunicazione 2012/C /03 8 così recita: "La Commissione propone come misure opportune, ai fini dell'articolo 108, paragrafo 1, del trattato, che gli Stati membri pubblichino l'elenco dei regimi di aiuto esistenti concernenti compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che devono essere adeguati alla presente comunicazione entro il 31 gennaio 2013 e che li adeguino effettivamente entro il 31 gennaio 2014."

³ Ai sensi della giurisprudenza della corte europea, è impresa nel diritto europeo della concorrenza qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento; il concetto di attività economica è definito come l'offerta di beni e servizi su un dato mercato.

2.1 L'Atto di incarico

Si tratta dell'atto con cui si affida la fornitura di un servizio di interesse economico generale e che specifica la natura del compito, nonché il campo di applicazione e le condizioni operative del servizio stesso. L'importanza dell'atto di incarico consiste nel fatto che in sua mancanza, il compito specifico dell'impresa non è noto e non può essere determinata una compensazione appropriata.

Un incarico ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE e della sentenza Altmark richiede soltanto che l'atto di incarico assuma la forma di un atto avente forza giuridica vincolante a norma del diritto nazionale; non è necessario che l'atto sia denominato espressamente "atto di incarico", né che gli Stati membri stabiliscano un quadro normativo specifico per la loro adozione, in quanto l'atto dipende sia dalla pubblica autorità che affida il servizio che dall'attività in questione.

In questi termini possiamo ritrovare atti di incarico in contratti di concessione o di servizio pubblico, contratti annuali o pluriennali di prestazione, leggi e atti normativi, in generale in qualsiasi tipo di decisioni di regolamentazione e decisioni o atti municipali. Non è però necessario includere nell'atto di incarico tutti i tipi di servizi che devono essere forniti, purché sia possibile effettuare una corretta ripartizione dei costi tra le attività SIEG e non SIEG offerte dal fornitore dei servizi e quindi circoscrivere il loro campo di applicazione.

E' però necessario che vi siano precisati alcuni elementi, come l'oggetto e la durata dell'obbligo e i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione e le modalità per evitare le sovracompensazioni e per il loro eventuale rimborso (cfr. comunicazione interpretativa 2012/C 8/02, punto 52). Nell'atto di incarico devono essere indicati anche il territorio interessato, la natura dei diritti esclusivi eventualmente conferiti all'impresa dall'autorità che assegna l'incarico, la descrizione del sistema di compensazione e i riferimenti alla decisione (cfr. art. 4 della decisione).

In sintesi, l'atto di incarico è il documento da cui si evincono gli obblighi di servizio di interesse economico generale a carico dell'operatore e per i quali vengono riconosciute le compensazioni da parte delle Autorità concedenti. Nel caso dell'edilizia sociale, la tipologia del servizio potrà riguardare:

- locazione permanente
- locazione temporanea
- affitto a riscatto
- vendita agevolata, ecc.

mentre come obblighi del servizio potremo avere:

- durata della locazione
- canoni o prezzi applicabili
- vincoli sulla cessione
- livelli di manutenzione da garantire
- procedure di gestione (ospitalità, variazione nucleo, mobilità, recupero della morosità, etc.).

I contributi attribuiti all'azienda come compensazione dell'onere di servizio riguarderanno di norma:

- importo del contributo sia monetario che in beni (aree, immobili, etc.) o agevolazioni (riduzione di oneri di urbanizzazione, di imposte comunali, etc.)
- modalità di erogazione.

Come parametri per il calcolo della compensazione e le forme di controllo il riferimento potrà essere a:

- criteri di calcolo (costi standard/massimali per la costruzione e per la gestione)
- verifiche ed atti ispettivi
- pubblicità degli atti, etc.

Va infine precisato che l'applicazione della normativa europea in materia di aiuti di Stato non esime dall'applicazione delle direttive europee in materia di appalti e concessioni come recepite dagli Stati membri e, qualora non applicabili, dalla legislazione nazionale nel rispetto dei principi fondamentali del Trattato UE.

2.2 Metodo di calcolo ex ante della compensazione: il Piano Economico Finanziario e il calcolo dell'IRR

Ai fini della quantificazione della compensazione, si deve disporre di parametri stabiliti ex ante tramite i quali sia possibile quantificare i costi del SIEG e verificare che la compensazione pubblica a loro copertura sia proporzionata rispetto ai costi effettivamente sostenuti dall'operatore e ad un ragionevole margine di utile riconosciuto all'operatore stesso.

A tal fine, il Piano Economico Finanziario (PEF) potrebbe essere il documento a cui fare riferimento per la verifica della proporzionalità e quindi della compatibilità della compensazione. Esso è il documento previsionale realizzato ex-ante in cui si stimano i flussi di cassa positivi e negativi direttamente imputabili alla gestione di un servizio di interesse economico generale (SIEG), nel rispetto degli obblighi di servizio e con il concorso dei finanziamenti pubblici.

In un prossimo futuro si potrebbe anche valutare l'opportunità di fare riferimento al Valore Sociale prodotto dall'impresa che produce beni e servizi di utilità sociale e di interesse generale, quale appunto l'edilizia sociale, così come raccomandato dalla Commissione per i problemi economici e monetari e come già introdotto in Inghilterra e in Galles con la legge "Social Value Act" che ha fissato nuovi criteri per calcolare la convenienza economica di un contratto tra enti pubblici ed imprese, non più come massimo ribasso, ma come beneficio collettivo che la comunità ottiene.

Ciò a condizione che tale valore sia "misurabile" sulla base delle recenti norme UE in materia di appalti pubblici e concessioni approvate il 26 Gennaio 2014 dal Parlamento Europeo e dal Consiglio e che dovranno essere recepite entro due anni dagli Stati Membri. La verifica del valore sociale, a cui è associato un maggior costo riconoscibile all'operatore, dovrà in questo caso essere effettuata sul SROI (Social Return on Investment) esclusivamente in fase Previsionale e cioè con una stima ex ante del valore sociale dei risultati ottenuti.

La durata del PEF dovrà essere coerente con la durata del SIEG. Qualora la durata del SIEG sia superiore a dieci anni, e soltanto nella misura in cui l'operatore debba effettuare investimenti significativi, la durata del piano dovrà essere tale da permetterne l'ammortamento in base ai principi contabili generalmente riconosciuti. Per l'affitto permanente si può assumere una durata convenzionale di 30 anni.

Per tutta la durata del SIEG, l'operatore sarà tenuto ad aggiornare annualmente i dati stimati del PEF attraverso la rendicontazione dei flussi di cassa consuntivi e verificabili sulla base di una contabilità separata che l'operatore dovrà tenere per ciascun SIEG. Qualora l'operatore operi esclusivamente nell'ambito di SIEG la contabilità oggetto di verifica potrà corrispondere alla contabilità generale dell'operatore.

I flussi di cassa positivi da prendere in considerazione sono generati da tutte le entrate percepite in funzione del SIEG, mentre i flussi di cassa negativi sono generati dai costi sostenuti per la gestione del SIEG (nel caso l'impresa svolga più attività vengono presi in considerazione solo i costi relativi al SIEG) e i costi connessi ad investimenti quando risultano necessari per la gestione del SIEG. Nel caso in cui la gestione del SIEG non rappresenti la totalità delle attività dell'operatore, dovrà essere inclusa una quota adeguata dei costi comuni sia al SIEG sia ad altre attività. Dovranno comunque essere opportunamente espressi i criteri di ripartizione delle spese generali e dei costi indiretti per le diverse attività/servizi svolte dall'operatore.

Il Tasso Interno di Rendimento (TIR o IRR) sarà calcolato sulla base dei flussi di cassa così definiti.

Si ritiene che nel caso in cui l'operatore svolga la propria attività esclusivamente in una sola, o prevalente, tipologia di servizio di edilizia sociale, possa essere utilizzato uno specifico indice di bilancio in grado di evidenziare l'assenza di sovracompensazione dell'obbligo di servizio.

Analogamente qualora l'operatore svolga in via esclusiva servizi di interesse economico generale di edilizia sociale, ancorchè di diverse tipologia e con remunerazione differente (affitto permanente a canone protetto, affitto temporaneo a canone sostenibile, affitto a riscatto, etc.) si può utilizzare lo stesso indice di bilancio in quanto si assume che si possa vedere compensata tra loro sovracompensazioni (alta remunerazione del servizio) con sottocompensazione (insufficiente remunerazione del servizio). Tale principio si applica in via generale.

Resta inteso che, qualora l'operatore svolga attività diverse, esse dovranno essere contabilmente separate anche ai fini dell'imputazione dei costi e delle entrate.

2.3 Verifica della compensazione

La sovracompensazione, in quanto per se eccedente il minimo necessario a cui l'aiuto di Stato deve limitarsi, è incompatibile perché non proporzionata e deve essere pertanto evitata attraverso meccanismi di controllo definiti ex ante.

Vi sarà sovracompensazione qualora l'IRR calcolato sarà superiore al "margine di utile ragionevole", ovvero al tasso di remunerazione del capitale che un'impresa media esigerebbe nel valutare se prestare o meno il SIEG per l'intero periodo di incarico tenendo conto del livello del rischio.

Il gruppo di lavoro ha elaborato un modello di calcolo per verificare l'assenza di sovracompensazione attraverso il calcolo del costo netto e del IRR (vedi allegato 1). Tale modello deve intendersi quale minimo comune denominatore metodologico condiviso dalle Regioni e dalle

Province Autonome che lascia impregiudicata la facoltà di ciascuna Amministrazione di implementarlo e/o adattarlo allo specifico contesto locale.

Il modello si presenta con un foglio di excel in cui l'operatore interessato inserisce come input i dati relativi ai costi diretti e indiretti e gli elementi descrittivi dell'intervento (tipologia e obblighi del servizio).

I dati di output elaborati dal modello completano il PEF e viene calcolato il tasso di rendimento interno dello specifico intervento che non dovrà superare il margine di utile ragionevole.

Il modello elaborato e la metodologia sono stati sperimentati in Regione Lombardia, Piemonte e Veneto, su alcuni interventi di edilizia sociale e, precisamente, su un caso di edilizia sovvenzionata e su casi di edilizia agevolata, compreso un esempio di agevolata in locazione temporanea rivolto alle particolari categorie sociali ex art. 4 della legge 179/1992. Il TIR calcolato per l'intervento di edilizia sovvenzionata è risultato dello 0,27% mentre per gli interventi di edilizia agevolata oscilla in un range che va dal 2,19 al 5,70.

L'individuazione del margine di utile ragionevole è risultata essere la questione che desta maggiore perplessità per il benchmark da assumere, in considerazione dell'art.5 della Decisione il quale stabilisce che, in ogni caso, è considerato ragionevole un tasso di rendimento del capitale non superiore al tasso swap pertinente (tasso adeguato di remunerazione per un investimento privo di rischi) con scadenza e valuta corrispondente della durata e valuta dell'atto di incarico, maggiorato di un premio di 100 punti base che costituiscono una premialità atta a compensare il livello di rischio legato alla peculiarità del servizio offerto.

Le riflessioni sviluppate hanno preliminarmente messo in evidenza come, nell'attuale congiuntura economica, pervenire ad individuare margini di utile ragionevole eccessivamente bassi potrebbe disincentivare la partecipazione dei capitali privati proprio in un momento di scarsa disponibilità di risorse pubbliche dedicate.

Come tasso di rendimento delle attività prive di rischio si potrebbe assumere la media dei rendimenti dei BTP dello Stato italiano di analoga durata di investimento (decennale, ventennale, etc)⁴; resta aperta la questione relativa all'individuazione di un riferimento adeguato che espliciti il rischio di mercato.

In conclusione, per l'individuazione del margine di utile ragionevole risulta indispensabile il pronunciamento degli organi centrali dell'amministrazione che possono disporre di elementi di confronto riferiti a tutto il quadro nazionale e al quadro di insieme di tutte le categorie degli interventi attuati in Italia.

Ogni tre anni si dovrà verificare la presenza di un'eventuale sovracompensazione confrontando l'IRR (costituito dai flussi di cassa consuntivati o ancora prospettivi) con il margine di utile ragionevole. Qualora al termine del SIEG si verifichi una sovracompensazione si dovrà dare avvio

⁴ Per un'idea sui rendimenti si possono visionare i risultati delle aste relative all'emissioni dei titoli di stato pubblicati sul sito del MEF (Dip. del Tesoro).

alla procedura di restituzione da parte dell'operatore delle somme eccedenti la giusta compensazione.

Ai fini della eventuale restituzione della maggiore compensazione, in linea con quanto disposto all'art. 6.2 della Decisione, si possono riportare al periodo successivo di verifica le eventuali sovra compensazioni che non eccedano il 10% dell'importo della giusta compensazione. Ciò fatta salva la restituzione della maggiore compensazione al termine del servizio.

Normativa di riferimento europea.

1. TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Il Trattato di funzionamento dell'unione europea (TFUE) o la normativa derivata non danno una definizione di SIEG. La nozione di SIEG è utilizzata :

- + negli articoli 14 e 106, paragrafo 2, del TFUE;
 - + nel protocollo n. 26 allegato al TFUE;
 - + nell'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
-
- + **L'art. 14** del TFUE riconosce i SIEG come “valori comuni” dell'Unione in riferimento al loro ruolo “di promozione della coesione sociale e territoriale”, imponendo all'Unione e ai suoi Stati membri di provvedere affinché questi servizi “operino sulla base di principi e in condizioni che permettono loro di compiere la loro missione”;
 - + **L'art. 106, paragrafo 2**, del TFUE (ex articolo 86 del TCE) prevede una deroga all'applicazione delle norme sui trattati (es. norme sulla concorrenza), per le imprese incaricate della gestione dei SIEG, qualora detta applicazione ostacoli la specifica missione loro affidata. La gestione del servizio deve in via generale essere soggetta alle regole del mercato, ma è prevista una deroga all'applicazione delle regole sulla concorrenza laddove il rispetto dei principi di mercato rischi di compromettere la missione affidata al gestore. Ciò significa che se le forze del mercato non sono in grado di far sì che il servizio sia garantito in maniera adeguata, le autorità pubbliche potranno imporre agli operatori obblighi di servizio pubblico ovvero concedere diritti esclusivi o speciali.
 - + **Il Protocollo n. 26 sui Servizi di Interesse Generale**, allegato al TFUE, pur non definendo la nozione di SIEG, ne riconosce tre importanti peculiarità:
 - o il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di individuare, disciplinare e organizzare SIEG il più vicino possibile alle esigenze degli utilizzatori;
 - o la diversità tra i vari SIEG e le differenze delle esigenze e delle preferenze degli utenti, che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse e da peculiarità socio-culturali delle collettività di riferimento;
 - o un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, parità di trattamento e promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.
 - + **L'art. 36 (Accesso ai servizi d'interesse economico generale), Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000/C 364/01)**. Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai trattati.

- ✚ **Art. 34 (Sicurezza sociale e assistenza sociale), Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, (2000/C 364/01)**, comprende il diritto alla casa sociale tra quelli fondamentali al terzo comma "Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali".

3. DIRETTIVA 2006/123/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

La Direttiva servizi esclude espressamente dal campo di applicazione l'edilizia sociale. Tuttavia alcuni passaggi contenuti nei considerando e nell'articolato aiutano a fare un passo avanti nella definizione dello status di SIG o SIEG della stessa. L'alloggio sociale infatti gode di una deroga specifica, che riguarda sia il caso in cui si tratti di attività non economica (servizio fornito da associazioni caritative) che di attività economica (prestatori incaricati dallo Stato).

- ✚ **Considerando (27)**: "La presente direttiva non dovrebbe applicarsi ai servizi sociali nel settore degli alloggi, dell'assistenza all'infanzia e del sostegno alle famiglie e alle persone bisognose, forniti dallo Stato a livello nazionale, regionale o locale, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato per sostenere persone che si trovano in condizione di particolare bisogno a titolo permanente o temporaneo, perché hanno un reddito familiare insufficiente, o sono totalmente o parzialmente dipendenti e rischiano di essere emarginate. È opportuno che la presente direttiva non incida su tali servizi in quanto essi sono essenziali per garantire i diritti fondamentali alla dignità e all'integrità umana e costituiscono una manifestazione dei principi di coesione e solidarietà sociale.

- ✚ **"Articolo 2 (Campo di applicazione)**: La presente direttiva si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro. La presente direttiva non si applica alle attività seguenti:

- i) servizi non economici d'interesse generale;
- j) i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato;"

2. IL NUOVO PACCHETTO AIUTI DI STATO RELATIVO AI SIEG (IN VIGORE DA 31 GENNAIO 2012):

è composto da quattro strumenti che si applicano a tutte le autorità (nazionali, regionali e locali) che concedono le compensazioni per la prestazione di SIEG:

- ✚ **la Comunicazione 2012/C 8/02** sulla applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (pubblicata sulla GUUE C 8 dell'11.01.2012): chiarisce alcuni concetti di base relativi agli aiuti di Stato che hanno rilevanza in materia di SIEG, ad esempio, i concetti di aiuto, SIEG, attività economica, il rapporto tra gli appalti pubblici e le norme sugli aiuti di Stato, ecc. La comunicazione offre una panoramica esauriente e pratica dei concetti su cui si basa la normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato che sono rilevanti a livello di SIEG, fornendo, in un unico documento, spiegazioni di diversi concetti chiave e sintetizzando la giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'UE e la prassi decisionale della Commissione che hanno maggiore rilevanza in materia. Lo scopo della comunicazione è quello di rendere più agevole per le autorità nazionali, regionali e locali e per i fornitori di servizi pubblici l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. La Commissione ha cercato di illustrare i concetti

chiave con la maggiore chiarezza possibile, ad esempio nei casi del concetto di attività economica, dell'incidenza sugli scambi, dei SIEG, nonché sul rapporto tra aiuti di Stato e norme sugli appalti pubblici;

✚ **il Regolamento n. 360/2012/UE** della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale.

Il Regolamento de minimis relativo ai SIEG prevede che le compensazioni dei SIEG di importo non superiore a 500 000 EUR concesse ad una medesima impresa nell'arco di tre esercizi finanziari non possano essere sottratte alle norme sugli aiuti di Stato, in quanto l'importo è talmente esiguo che si può ritenere che non abbia alcuna incidenza sugli scambi transfrontalieri e sulla concorrenza, non configurando pertanto aiuti di Stato;

✚ **la Decisione 2012/21/UE** del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (pubblicata sulla GUUE L 7 dell'11.01.2012). La decisione stabilisce le condizioni alle quali le compensazioni concesse alle imprese per la fornitura di un servizio pubblico sono considerate compatibili con le norme dell'Unione europea sugli aiuti di Stato e beneficiano dell'esenzione dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione;

✚ **la Comunicazione 2012/C 8/03** recante Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (pubblicata sulla GUUE C 8 dell'11.01.2012). La Disciplina stabilisce le condizioni in base alle quali le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che non rientrano nel campo di applicazione della decisione di esenzione, e pertanto sono soggette all'obbligo di notifica preventiva, sono compatibili con le norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato dell'UE. Tali compensazioni devono essere notificate alla Commissione in ragione del maggior rischio di distorsione di concorrenza che comportano, di modo che la Commissione possa procedere ad una valutazione approfondita e stabilire se la misura in questione è compatibile con il mercato interno;

✚ **le nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni, entrate in vigore il 17 aprile 2014:**

- la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, che abroga la direttiva 2004/18/CE;
- la direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE;
- la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

Normativa di riferimento nazionale

- L. n. 9 dell'8 febbraio 2007- art. 5 “Definizione di alloggio sociale”;
- DM 22 aprile 2008- Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica dagli aiuti di Stato, ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea. (G.U. n. 146 del 24/6/2008);
- Art. 11 del DL 112/2008, c. 7: “Ai fini della realizzazione degli interventi di cui al comma 3, lettera e) l'alloggio sociale, in quanto servizio economico generale, e' identificato, ..., come parte essenziale e integrante della più complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze

primarie”. Con questo gli interventi agevolativi relativi agli interventi di edilizia sociale compresi nella “realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale” vengono attratti nell’ambito della esenzione da notifica.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, introduce il concetto di : «residenze d’interesse generale destinate alla locazione», allargando il concetto di alloggio sociale praticamente a tutto il patrimonio in affitto sito nelle aree a forte tensione abitativa.
- DM 2259/2008 del Ministero delle Infrastrutture, che emanava il Bando per gli interventi di “Riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile” (Gli alloggi realizzati o recuperati da operatori privati andranno comunque locati a canone agevolato, che dovrà risultare non superiore al 70% del canone concordato calcolato ai sensi della legge n. 431/1998 e comunque non inferiore al canone di edilizia pubblica vigente in ciascuna regione e provincia autonoma, per una durata non inferiore a 25 anni).
- D.lgs.163/2006 (cd. “Codice dei contratti”), di recepimento delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

Definizioni

Alloggio Sociale: L'edilizia residenziale sociale, o alloggio sociale, è un servizio economico di interesse generale, da fornire sulla base di criteri e regole definiti e a costi accessibili. E' finalizzato a soddisfare le esigenze abitative primarie di coloro che non sono in grado di accedere al mercato libero, per ragioni di reddito o per mancanza di un'offerta abitativa adeguata.

Servizio Abitativo = attività di costruzione di alloggi destinati alla vendita e, nel caso di affitto, anche di gestione e manutenzione degli stessi.

Il Servizio abitativo può anche essere inteso come concetto più globale di "abitare" e quindi comprendere dei servizi aggiuntivi: accompagnamento sociale, servizi di assistenza per soggetti deboli (anziani, disabili ecc) o servizi in generale agli abitanti (spazi per attività condominiali, altri servizi comuni), al fine di garantire l'offerta di servizi alloggiativi in affitto di qualità dignitosa e il sostegno all'accesso alla proprietà dell'alloggio, perseguendo obiettivi di pluralità di funzioni e di interventi in modo da promuovere l'integrazione di diverse fasce sociali e culturali, concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari.

Beneficiario finale = individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato.

Cittadino, o emigrato, che si trova, con il suo nucleo familiare, in una delle condizioni di senza dimora e di esclusione abitativa secondo la classificazione ETHOS

Nuclei familiari in condizioni di disagio abitativo secondo la classificazione ETHOS o impossibilitato ad accedere all'acquisto o all'affitto di un alloggio sul libero mercato, per ragioni di reddito o di discriminazione o qualsiasi altro motivo di esclusione sociale. Le Regioni definiscono le caratteristiche dei destinatari del servizio abitativo sociale.

Beneficiario degli aiuti di Stato: nello specifico caso della disciplina SIEG applicata all'edilizia abitativa, trattasi dei soggetti pubblici e privati, come gli IACP o le ATER o le cooperative edilizie di abitazione che svolgono l'attività economica che consiste nella prestazione dei servizi di edilizia abitativa e ricevono sovvenzioni pubbliche a titolo di compensazione dei maggiori oneri per l'adempimento degli obblighi del servizio pubblico impostigli dall'autorità pubblica.

Autorità concedente = l'autorità competente a concedere gli aiuti sotto forma di compensazione, quindi, per l'Italia: Stato, Regioni, Comuni, etc.

SIEG = Servizio di Interesse Economico Generale. La nozione di SIEG è utilizzata agli articoli 14 e 106, paragrafo 2, del TFUE e nel protocollo n. 26 allegato al TFUE; tuttavia non viene definita nel TFUE né nel diritto derivato. Nella prassi dell'Unione europea, con tale nozione si intendono in generale i servizi di carattere economico che le autorità pubbliche degli Stati membri, a livello nazionale, regionale o locale a seconda della ripartizione delle competenze prevista dal diritto nazionale, assoggettano a obblighi specifici di servizio pubblico tramite un mandato e in base a un criterio d'interesse generale, allo scopo di garantire la prestazione di tali servizi a condizioni che non siano necessariamente quelle prevalenti sul mercato.

La libertà degli Stati membri nella definizione dei SIEG è subordinata al controllo dell'errore manifesto da parte della Commissione e degli organi giurisdizionali dell'Unione europea.

Atto d'incarico: 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 (vedi anche la "Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle Norme dell'UE in materia di aiuti di

Stato alla compensazione concessa per la prestazione di SIEG" 2012/C8/02). In qualsiasi forma sia definito, esso deve comprendere tutti gli elementi previsti dalla disciplina europea.

Aiuto di Stato: ai sensi dell'articolo 107 paragrafo 1 TFUE, vantaggio economico accordato dalle autorità pubblica mediante risorse pubbliche ad un'impresa, sotto qualsiasi forma, in modo selettivo e tale da alterare la concorrenza e distorcere anche potenzialmente sugli scambi tra Stati membri dell'Unione. E' considerata impresa ai fini del diritto europeo della concorrenza qualsiasi soggetto, a prescindere dalla forma giuridica, che eserciti attività economica (scambio di beni o servizi) sul mercato. .

Alcuni esempi di possibili forme di aiuto di Stato:

- Sovvenzioni dirette;
- crediti d'imposta;
- vantaggi in natura;
- Riduzione di interessi sui prestiti;
- Esenzioni o deduzioni fiscali;
- Garanzie pubbliche;
- Concessione di immobili in uso o in proprietà.

Compensazione dell'onere di servizio: è l'aiuto necessario a garantire la copertura dei costi sostenuti nella gestione del servizio di interesse economico generale, ivi inclusi i costi connessi ad investimenti, in particolare relativi a infrastrutture quando risultano necessari per la gestione del servizio, dedotte le entrate derivanti dalle tariffe praticate agli utenti (canoni), oltre a un ragionevole utile.

“margine di utile ragionevole”: il tasso di remunerazione del capitale che sarebbe richiesto da un'impresa media per valutare se prestare o meno il servizio per tutta la durata dell'incarico, tenendo conto del livello di rischio. Per “tasso di remunerazione del capitale” s'intende il tasso di rendimento interno (TIR o IRR) che l'impresa ottiene sul capitale investito nel periodo di incarico. Il livello di rischio dipende dal settore interessato dal tipo di servizio e dalle caratteristiche della compensazione.

Qualora il servizio non sia attribuito con gara pubblica è possibile effettuare il confronto con i costi e i ricavi di mercato (affitti di mercato correnti nell'area interessata).

IRR: tasso di attualizzazione che rende il valore attuale netto di una serie di flussi di cassa pari a zero.

	EX ANTE					EX POST (PER ANNO DI RIFERIMENTO....)			
	VALORE ASSUNTO	MEDIA	FORTE (VALORE/MEDIA)	DIFFERENZA	GIUSTIFICATIVI (ANCHE IN RIFERIMENTO AL SOCIAL VALUE)	VALORE RILEVATO	RIFERIMENTO	SCOSTAMENTO (VS. EX ANTE)	NOTE
DATI INVESTIMENTO									
Costo acquisto area (€/mq. SLU)			CONVENZIONE/OMI	0,00				0,00	
Oneri di urbanizzazione (€/mc.)			CONVENZIONE/TABELLE COMUNALI	0,00				0,00	
Costo costruzione (€/mq. di Sc)	€ 1.100,00	€ 1.200,00	QTE/PREZZIARI	-100,00	tenuto conto delle migliorie previste in gara (il QTE ammetteva 900 euro)	€ 800,00		-300,00	a seguito di ribasso di gara
Spese Tecniche e Generali (esterne)			QTE/MEDIA TARIFFE	0,00				0,00	
RICAVI									
Entrate da canoni (€/mese/alloggio)	€ 100,00	€ 450,00	L.R./L.431	-350,00		€ 95,00		-5,00	variazioni redditi
Entrate da servizi			REGOLAMENTO UTENZA	0,00				0,00	
Contributo sull'investimento			PROGRAMMA FINANZIAMENTO	0,00				0,00	
Contributo in corso di gestione			CONVENZIONE OPERATORE	0,00				0,00	
COSTI DIRETTI									
Manutenzione Ordinaria a Carico Proprietà (Programmata) (€/mese/alloggio)	€ 25,00	€ 18,00	STORICO/FEDERCONSUMATORI	7,00	per la mancata manutenzione a carico dell'utenza da sopperire	€ 25,00		0,00	
Manutenzione Straordinaria				0,00				0,00	
Spese di Amministrazione Condominiale (a carico proprietà)				0,00				0,00	
Quota di Imposta di Registrazione contratti di locazione				0,00				0,00	
Quota di Imposta di Bollo sull'emissione dei canoni				0,00				0,00	
Eventuali Accantonamenti per Fondo Obbligatori				0,00				0,00	
COSTI INDIRETTI									
Personale (gestionale ed amministrativo) - (€/mese/ad alloggio gestito)	€ 30,00	€ 30,00	STORICO/COSTO AZIENDE SIMILI	0,00		€ 40,00	driver ripartizione costo del personale	10,00	
Amministrazione (Contratti, Gestione verifiche redditi, mobilità, ospitalità, etc.)	€ 10,00	€ -	STORICO/COSTO AZIENDE SIMILI	10,00		€ 8,00	driver ripartizione spese generali	-2,00	
Vigilanza alloggi vuoti (prevenzioni occupazioni)				0,00				0,00	
Funzionamento (Telefoniche, Postali, Sede, etc.)				0,00				0,00	
Eventuale IVA indetraibile sugli acquisti				0,00				0,00	
Ammortamento immobilizzazioni (software, macchine, mobili, autovetture, etc.)				0,00				0,00	
Svalutazioni Crediti (inesigibilità per morosità incolpevole)	€ 3,00	€ 1,00	STORICO/COSTO AZIENDE SIMILI	2,00				-3,00	
Imposte e Tasse				0,00				0,00	
Eventuali Oneri Finanziari				0,00				0,00	

NOTE: I valori riportati sono solo alcuni ed a puro titolo di esempio

La tabella imposta una modalità di confronto dei dati assunti con il mercato di riferimento o analogo utilizzati nella Valutazione Ex Ante. (Foglio 2)

La valutazione ex ante è obbligatoria sia nel caso che il servizio sia affidato direttamente "in house", sia nel caso in cui esso sia affidato mediante procedura ad evidenza pubblica.

Nel caso di affidamento in house il PEF della Valutazione Ex Ante utilizza i dati dell'affidamento.

Nel caso di affidamento tramite bando ad evidenza pubblica le colonne evidenziate in giallo del presente foglio contengono i valori indicati nel bando; il PEF della Valutazione Ex Ante utilizza i c

Nelle colonne evidenziate in verde del presente foglio (Ex Post) devono essere riportati, per il relativo anno di gestione del servizio, i dati desumibili della Valutazione Ex Post (da bilancio)

Ciò per verificare la congruità dei dati esposti nello stesso PDF e, in particolare:

- per i costi indiretti devono essere specificati i driver utilizzati per l'imputazione di quelli relativi al servizio soggetto a verifica (vedi ad esempio la parte evidenziata in azzurro)

- alcuni costi diretti invece non possono essere inferiori a quelli della Valutazione Ex Ante per garantire i livelli di qualità del servizio (vedi ad esempio la parte evidenziata in arancione)

ANNO	DATI PREVISIONALI																																			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33			
DATI INVESTIMENTO	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -		
Costo acquisto area																																				
Oneri di urbanizzazione																																				
Costo costruzione																																				
Spese Tecniche e Generali (esterne)																																				
RICAVI	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -		
Entrate da canoni																																				
Entrate da servizi																																				
<i>Contributo sull'investimento</i>																																				
<i>Contributo in corso di gestione</i>																																				
COSTI DIRETTI	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -		
Manutenzione Ordinaria a Carico Proprietà (Programmata)																																				
Manutenzione Straordinaria																																				
Spese di Amministrazione Condominiale (a carico proprietà)																																				
Quota di Imposta di Registrazione contratti di locazione																																				
Quota di Imposta di Bollo sull'emissione dei canoni																																				
Eventuali Accantonamenti per Fondo Obbligatori																																				
COSTI INDIRETTI	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -		
Personale (gestionale ed amministrativo)																																				
Amministrazione (Contratti, Gestione verifiche redditi, mobilità, ospitalità, etc.)																																				
Vigilanza alloggi vuoti (prevenzioni occupazioni)																																				
Funzionamento (Telefoniche, Postali, Sede, etc.)																																				
Eventuale IVA indetraibile sugli acquisti																																				
Ammortamento immobilizzazioni (software, macchine, mobili, autovetture, etc.)																																				
Svalutazioni Crediti (inesigibilità per morosità incolpevole)																																				
Imposte e Tasse																																				
Eventuali Oneri Finanziari																																				
FLUSSI DI CASSA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

ANNO	DATI DA BILANCIO DI ESERCIZIO (SOSTITUIRE I DATI DELL'ANNO DI ESERCIZIO CORRISPONDENTE)																																		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33		
DATI INVESTIMENTO	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	
Costo acquisto area																																			
Oneri di urbanizzazione																																			
Costo costruzione																																			
Spese Tecniche e Generali (esterne)																																			
RICAVI	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -		
Entrate da canoni																																			
Entrate da servizi																																			
<i>Contributo sull'Investimento</i>																																			
<i>Contributo in corso di gestione</i>																																			
COSTI DIRETTI	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -		
Manutenzione Ordinaria a Carico Proprietà (Programmata)																																			
Manutenzione Straordinaria																																			
Spese di Amministrazione Condominiale (a carico proprietà)																																			
Quota di Imposta di Registrazione contratti di locazione																																			
Quota di Imposta di Bollo sull'emissione dei canoni																																			
Eventuali Accantonamenti per Fondo Obbligatori																																			
COSTI INDIRETTI	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -		
Personale (gestionale ed amministrativo)																																			
Amministrazione (Contratti, Gestione verifiche redditi, mobilità, ospitalità, etc.)																																			
Vigilanza alloggi vuoti (prevenzioni occupazioni)																																			
Funzionamento (Telefoniche, Postali, Sede, etc.)																																			
Eventuale IVA indetraibile sugli acquisti																																			
Ammortamento immobilizzazioni (software, macchine, mobili, autovetture, etc.)																																			
Svalutazioni Crediti (inesigibilità per morosità incolpevole)																																			
Imposte e Tasse																																			
Eventuali Oneri Finanziari																																			
FLUSSI DI CASSA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		

TIR #NUM!

NOTA- lo sviluppo a titolo di esempio, è stato articolato per la durata massima di un servizio di edilizia sociale in cui si considerano tre anni per la costruzione e trent'anni per la gestione. Può essere modificato per un periodo inferiore.

POSIZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME SUGLI OBBLIGHI
DERIVANTI DALLA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA RECANTE IL
PACCHETTO NORMATIVO SUL FINANZIAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI (SIEG) E
L'ADEGUAMENTO DEI REGIMI ESISTENTI ALLA NUOVA NORMATIVA PER IL
SETTORE SANITÀ

Al fine di definire una posizione condivisa tra lo Stato e le Regioni e PP.AA. in merito agli obblighi derivanti dalla normativa europea vigente in materia di aiuti di Stato per il finanziamento dei servizi di interesse economico generale (SIEG) con particolare riferimento al settore sanitario, dopo un'approfondita analisi è emersa quale impostazione prevalente da sottoporre alla condivisione dello Stato tramite il Ministero competente, con le precisazioni esposte di seguito, che, essendo caratteristiche proprie del Servizio Sanitario Nazionale la responsabilità pubblica della tutela della salute, l'universalità e l'equità di accesso ai servizi sanitari e il finanziamento pubblico proveniente dalla fiscalità generale e non essendo le strutture pubbliche e accreditate del Servizio Sanitario Nazionale configurabili come imprese, il settore della sanità fuoriesce dal campo di applicazione della suddetta normativa in materia di aiuti di Stato.

La premessa per dirimere la questione è legata alla definizione di attività sanitaria che, sulla base del diritto europeo, a seconda delle legittime scelte degli Stati membri, può configurarsi come attività economica (quindi anche come SIEG), oppure, come attività priva di rilevanza economica (quindi anche come SINEG).

La distinzione è fondamentale in quanto l'ente, sia esso pubblico o privato, che non eserciti un'attività economica, non può essere qualificato come impresa ai sensi della normativa europea sugli aiuti.

La giurisprudenza italiana ha riconosciuto che “il rapporto tra sistemi nazionali d'assistenza sanitaria e concorrenza è, nel quadro europeo, diversificato. La diversità dei modelli organizzativi dei servizi sanitari nazionali non viene, del resto, messa in discussione dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia la cui giurisprudenza, al contrario, afferma che gli Stati possono opzionare come meglio credono il proprio modello organizzativo di assistenza e sicurezza sociale”.

Infatti, la Comunicazione (2012/C 8/02) 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”, correttamente, dà atto di queste diversità tipologiche: *“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.*

In alcuni Stati membri, gli ospedali pubblici sono parte integrante di un servizio sanitario nazionale e sono quasi interamente basati sul principio di solidarietà. 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. 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. 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.

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. 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”.

La natura giuridica del sistema sanitario italiano è stata esaminata, con riferimento all'applicabilità del diritto europeo sugli aiuti, dai giudici amministrativi italiani in più occasioni, nell'ultimo biennio. La giurisprudenza appare univoca nell'affermare che **il sistema sanitario nazionale (inteso come sistema pubblico e privato accreditato) non abbia rilevanza economica e, quindi, imprenditoriale.**

Si afferma che le strutture del SSN non costituiscono imprese o associazioni di imprese in quanto:

- svolgono una funzione di carattere esclusivamente sociale, basata sul principio della solidarietà, sprovvista di ogni scopo di lucro. Esse agiscono nel perseguimento di un fine istituzionale dello stato-comunità e delle regioni;
- le prestazioni sono previste dalla legge e sono erogate gratuitamente indipendentemente dalla loro remuneratività, assicurando la copertura universale dei cittadini il cui benessere è in linea con gli obiettivi posti dagli articoli 2 e 3 Cost.;
- il finanziamento proveniente dalla fiscalità generale consente la redistribuzione del reddito da soggetti economicamente più abbienti ad altri che, in mancanza di questo meccanismo ed in ragione dei loro mezzi e condizioni di salute, sarebbero privati della necessaria tutela;
- la legge regola gli aspetti qualitativi e quantitativi delle prestazioni da erogare;
- l'attività dei gestori è sottoposta ad un pieno e pervasivo controllo statale senza che essi abbiano alcuna possibilità di influire sull'impiego dei fondi pubblici e sulla determinazione dell'entità delle prestazioni;
- la funzione esclusivamente sociale svolta è assolutamente prevalente rispetto alle ragioni che militerebbero a favore di una gestione economica dell'attività in questione e ciò fa sì che le strutture pubbliche non sono in effettiva concorrenza né tra loro né con gli istituti privati per quanto riguarda l'erogazione delle prestazioni legali ed obbligatorie di tipo medico;
- gli elementi proconcorrenziali introdotti dal legislatore vanno collocati all'interno delle politiche di contenimento della spesa e di implementazione dell'efficienza e non inficiano il regime solidaristico e redistributivo;
- le strutture private una volta accreditate non operano come imprese in quanto vi è un regime di concorrenza amministrata tra strutture pubbliche e private: “L'evoluzione della disciplina ha determinato un assetto caratterizzato dalla programmazione del numero e dell'attività dei soggetti erogatori, in modo da evitare il rischio di una sottoutilizzazione delle strutture

pubbliche; dalla ripartizione preventiva della domanda tra un numero chiuso di soggetti erogatori e dalla facoltà di scelta dell'assistito solo all'interno del novero delle strutture accreditate; dalla remunerazione in base al sistema a tariffa, allo scopo di ottenere un maggiore controllo della spesa, programmata e suddivisa tra i diversi soggetti erogatori, grazie alla fissazione di volumi massimi delle prestazioni erogabili" (Corte cost.94/2009). Il regime privatistico è conformato da esigenze di carattere programmatorio, sia sotto il profilo del contenuto economico del contratto, sia riguardo ad esigenze di distribuzione delle prestazioni sanitarie su base regionale e distrettuale. Le strutture accreditate svolgono la loro attività all'interno del sistema pubblico di programmazione della spesa sanitaria: sistema caratterizzato dall'esercizio del potere di programmazione sanitaria da parte dello Stato (ispirato alla salvaguardia dei vincoli di spesa pubblica).

È altresì, vero, che il sistema sanitario nazionale è improntato a principi quali la responsabilità pubblica della tutela della salute, l'universalità ed l'equità di accesso ai servizi sanitari, la globalità di copertura e il finanziamento pubblico, e i servizi di cura della salute si sostanziano in prestazioni amministrative condizionate dalla tecnica della programmazione in un sistema tendenzialmente estraneo a logiche di scambio e di mercato concorrenziale.

In tale quadro, l'applicazione della disciplina comunitaria sui servizi di interesse economico generale pone questioni meritevoli di approfondito esame, in considerazione della complessità della materia, dovuta anche all'assenza di criteri univoci atti a distinguere nettamente i servizi pubblici di natura economica da quelli puramente sociali. Da vagliare con attenzione il ruolo degli operatori privati profit e non profit che, in misura più o meno marcata a seconda delle diverse realtà regionali, concorrono all'erogazione delle prestazioni sanitarie con le strutture pubbliche.

Tali aspetti di complessità, unitamente alla tendenza manifestata negli ultimi anni dalla Commissione europea ad estendere progressivamente le regole sul mercato interno all'ambito dei servizi sociali laddove si possano profilare aspetti di concorrenzialità, rendono necessario un approfondimento che coinvolga anche la Commissione Affari Finanziari della Conferenza delle Regioni e PP.AA. oltre che il Ministero della Salute.

Alla luce di quanto sopra, stante la posizione del Governo per il quale, in base alla competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, le valutazioni circa la definizione di SIEG e l'individuazione dei loro requisiti devono essere effettuate a livello di amministrazioni centrali, potendo assicurare in tal modo, in relazione alle loro competenze, una uniformità del quadro regolatorio generale sulle diverse materie, si ritiene necessario che il Governo si esprima con urgenza in ordine all'inquadramento e alla qualificazione dell'attività sanitaria rispetto alla normativa europea in materia di aiuti di Stato per il finanziamento dei servizi di interesse economico generale.

Allegato

a) "è alquanto dubbio che le strutture sanitarie pubbliche costituiscano "impresa" secondo il diritto della concorrenza. E invero, i presidi delle ULSS e delle Aziende ospedaliere, ecc., da un lato concorrono, quali enti dotati di personalità giuridica pubblica, alla gestione del servizio sanitario e, a questo riguardo, svolgono compiti di interesse generale e di carattere sociale, privi, di regola, di scopo lucrativo, attuando principi solidaristici. Dall'altro, le strutture pubbliche adempiono alle proprie prestazioni avvalendosi, in misura preponderante, di finanziamenti regionali, cosicchè appare problematica la qualificazione delle strutture suddette come imprese, ai fini di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (cfr., su fattispecie sotto alcuni aspetti analoga a quella odierna, CGCE -sent. 5 marzo 2009 C -350/07, che esclude la qualificazione di impresa, ai fini di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE, a una cassa di previdenza di categoria)" (T.A.R. Veneto, Venezia, Sez. III, Sent., 20-04-2010, n. 1439);

b) "La riforma del S.s.n. del 1992 ha sostituito il sistema della concessione - convenzione con quello di accreditamento, portando all'introduzione di un regime di concorrenza amministrata tra strutture pubbliche e private (alcuni autori preferiscono, difatti, parlare di "quasi" mercato dal momento che il non soddisfacente funzionamento di alcune strutture pubbliche e la carenza di risorse ha minato di fatto il disegno di una effettiva concorrenza). Il sistema sanitario, dunque, ispirandosi ai principi e modelli tipici dei Paesi di Common Law, richiede per i soggetti erogatori di prestazioni a carico del S.s.n. due distinti ma collegati presupposti: l'autorizzazione (provvedimento autoritativo con effetti abilitativi che riguarda qualsiasi struttura sanitaria che intenda operare a livello territoriale, il cui rilascio richiede come unico presupposto l'accertamento di requisiti di carattere igienicosanitario della struttura); l'accreditamento (costitutivo di un rapporto privatistico conformato da esigenze di carattere programmatico, sia sotto il profilo del contenuto economico del contratto, ai sensi dell'art. 8 quinquies, sia riguardo ad esigenze di distribuzione delle prestazioni sanitarie su base regionale e distrettuale) ..
Orbene, osserva il Collegio che, sia con riguardo alla nozione di aiuto di stato, sia relativamente all'interpretazione dell'art. 106 TFUE (ex art. 86 TCE), è preliminare considerare che l'applicabilità di tali disposizioni dipende dalla presenza di un'impresa.

Nel caso che ci occupa, sussistono decisivi parametri strutturali e funzionali che depongono nel senso del carattere non imprenditoriale dell'attività in questione. **Le strutture pubbliche del SSN non costituiscono imprese o associazioni di imprese** (anche nella nozione presa in considerazione delle regole comunitarie in materia di concorrenza) dal momento che:

- svolgono una funzione di carattere esclusivamente sociale, basata sul principio della solidarietà, sprovvista di ogni scopo di lucro, dove le prestazioni sono previste dalla legge ed erogate gratuitamente indipendentemente dalla loro remuneratività, assicurando la copertura universale dei cittadini il cui benessere è in linea con gli obiettivi posti dagli [articoli 2 e 3 Cost.](#);
- il finanziamento proveniente dalla fiscalità generale consente la redistribuzione del reddito da soggetti economicamente più abbienti ad altri che, in mancanza di questo meccanismo ed in ragione dei loro mezzi e condizioni di salute, sarebbero privati della necessaria tutela;

- la disciplina legale regolamenta gli aspetti qualitativi e quantitativi delle prestazioni da erogare;
- l'attività dei gestori è, pertanto, sottoposta ad un pieno e pervasivo controllo statale senza che essi abbiano alcuna possibilità di influire sull'impiego dei fondi pubblici e sulla determinazione dell'entità delle prestazioni;
- la funzione esclusivamente sociale svolta è assolutamente prevalente rispetto alle ragioni che militerebbero a favore di una gestione economica dell'attività in questione e ciò fa sì che le strutture pubbliche non sono in effettiva concorrenza né tra loro né con gli istituti privati per quanto riguarda l'erogazione delle prestazioni legali ed obbligatorie di tipo medico;
- gli elementi proconcorrenziali introdotti dal legislatore vanno collocati all'interno delle politiche di contenimento della spesa e di implementazione dell'efficienza e non sono in grado di trasfigurare un regime ancora fortemente permeato da elementi solidaristici e redistributivi (T.A.R. Lombardia Milano Sez. III, Sent., 16-06-2010, n. 1891);

c) “lo sconto percentuale fisso sulla remunerazione delle prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio non determina una discriminazione a danno delle strutture sanitarie private. Non è ravvisabile un contrasto con i principi in materia di libera prestazione di servizi, di concorrenza e di aiuti di Stato, in quanto la disposizione in parola ha una sua specifica collocazione ordinamentale - dettata dalle esigenze di assoluto rilievo di cui ha parlato la Corte costituzionale - che non interferisce con questi principi. Non entrano in giuoco, in sostanza, parametri che si attagliano, più propriamente, alle logiche del libero mercato, della concorrenza e degli aiuti di Stato ... anche perché le strutture private di ospedalità, una volta accreditate dall'Amministrazione sanitaria, in base ad una loro libera scelta, sono da ritenersi, a tutti gli effetti, delle imprese che svolgono la loro attività all'interno del sistema pubblico di programmazione della spesa sanitaria: sistema caratterizzato peculiarmente dall'esercizio del potere di programmazione sanitaria da parte dello Stato (ispirato alla salvaguardia dei vincoli di spesa pubblica), cioè dal soggetto istituzionalmente deputato a dirigere e coordinare questa dinamica” (T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Trieste Sez. I, Sent., 11-02-2010, n. 94)”;

d) “le strutture pubbliche che esercitano attività di assistenza sanitaria agiscono nel perseguimento di un fine istituzionale dello stato-comunità e delle regioni, fermo restando che qualsiasi emolumento eventualmente corrisposto in eccedenza alle strutture private, fuori dai limiti previsti dalla normativa vigente, per prestazioni extra-tetto, rischierebbe di configurare anche un aiuto di stato illegale ed in violazione della normativa comunitaria” (T.A.R. Puglia Bari Sez. II, Sent., 29-02-2012, n. 454).

Roma, 8 maggio 2013

POSIZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME SUGLI OBBLIGHI
 DERIVANTI DALLA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA RECANTE IL
 PACCHETTO NORMATIVO SUL FINANZIAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI (SIEG) E
 L'ADEGUAMENTO DEI REGIMI ESISTENTI ALLA NUOVA NORMATIVA
 PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE E I SERVIZI PER L'IMPIEGO

Le Regioni e le Province autonome hanno effettuato una disamina delle attività di formazione professionale e dei servizi per l'impiego, a prescindere dalla fonte di finanziamento (FSE, finanziamenti regionali, nazionali), al fine di individuare quali di essi si configurano come SIEG.

Il lavoro di analisi è stato basato sulla tabella "ricognizione dei SIEG - Servizi attuati con il FSE", costruita sulla base dei codici di classificazione degli investimenti pubblici CUP.

Adottando come strumento logico/operativo il diagramma di flusso riportato in calce, si è stabilito di procedere per esclusione: in prima battuta sono state individuate le attività non riconducibili ai servizi di interesse economico generale in quanto non economiche, incentivi alla persona, incentivi alle imprese (aiuti di Stato). Poi, ove opportuno o necessario per la tipologia di servizi in questione, si è proceduto ad una rimodulazione/accorpamento dei subsettori CUP individuati in tabella.

Gli esiti del confronto sulla classificazione SIEG/non SIEG sono contenuti nella tabella.

In un secondo momento, è stato affrontato il tema della disciplina applicabile al SIEG, quindi le questioni legate sia all'applicazione dei criteri Altmark sia alle modalità di rendicontazione (costi reali, costi *standard*). Gli esiti di merito sono contenuti nella nota "i quattro criteri Altmark: analisi e applicazione ai SIEG di formazione professionale e servizi per il Lavoro".

L'approfondimento compiuto ha fatto emergere una questione attinente alla definizione di alcune attività come non rientranti nell'ambito SIEG e un gruppo di questioni di metodo, legate al percorso di confronto su alcune modalità attuative dei criteri Altmark.

- La macrocategoria "*Prestazioni affidate al sistema integrato pubblico/privato dei servizi per il lavoro secondo la normativa e la programmazione nazionale e regionale*" è stata classificata dal gruppo di lavoro come SIEG sulla base delle indicazioni della CE (p.25 della Guida 2013) e della giurisprudenza comunitaria (sentenze "Hoffner e Elser" e "Job Centre"); tuttavia al suo interno sono comprese alcune attività, ad esempio "attività relative alla presa in carico dell'utente (DID, patto di servizio, PAI), collegate ai LEP, sulle quali le Regioni chiedono un confronto con il MLPS in particolare sulla riforma del mercato del lavoro in corso, per capire gli sviluppi che questa potrà avere ai fini della classificazione delle attività economiche/non economiche.

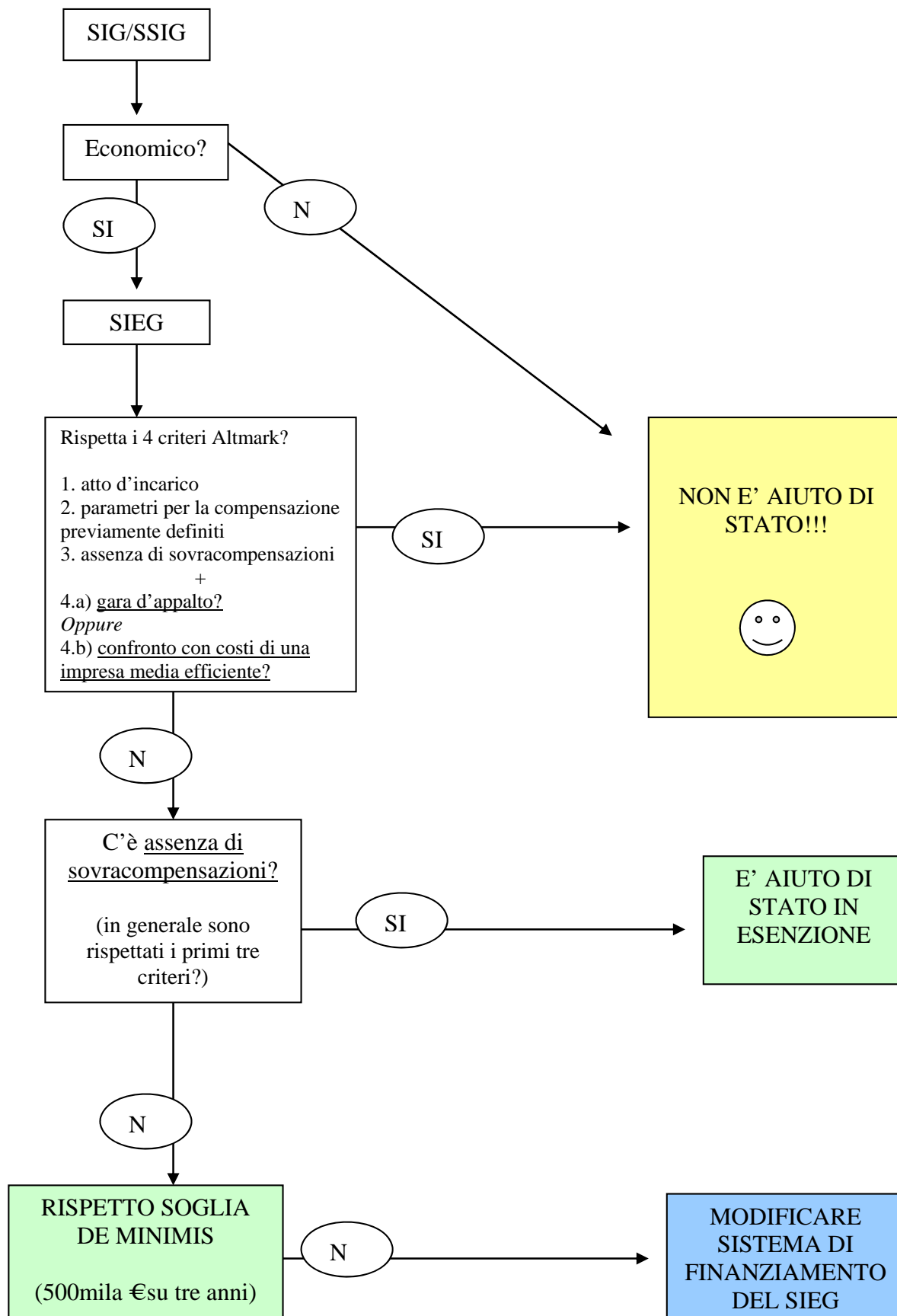
- Alcune ipotesi interpretative dei criteri Altmark non sono basate su riferimenti normativi o giurisprudenziali puntuali, pertanto un approccio cauto suggerirebbe di individuare le modalità per procedere al confronto con gli interlocutori nazionali ed europei prima di applicarle.

In particolare, tale necessità è stata ravvisata per il III criterio laddove si specifica che "ai fini della verifica dell'esclusione dall'applicazione degli aiuti di stato, si ritiene che sia sufficiente una verifica *ex-ante*, "in via di principio" e non *ex post*. Nel caso specifico delle UCS è da valutare se sia sufficiente la descrizione del metodo basato sui costi reali storicamente rimborsati¹.

Anche ai fini del rispetto del IV criterio, vi sono ipotesi che prima di essere ritenute tecnicamente certe necessitano di ulteriore condivisione, in particolare sulla possibilità che la procedura ad evidenza pubblica sia, a determinate condizioni, equiparabile alla gara europea; oppure sull'identificazione del mercato con l'ambito territoriale di competenza amministrativa, sia per verificare l'esistenza della remunerazione generalmente accettata, sia individuare l'impresa media efficiente.

¹ In proposito si segnala che la bozza di regolamento generale dei fondi strutturali 2014-2020 all'articolo 57 prevede che tra le forme di sovvenzioni, sia il rimborso a costi reali, sia le UCS possano basarsi su "dati statistici" o su "dati storici". Questo a conferma del fatto che la metodologia basata sull'utilizzo storico dei costi reali non dovrebbe trovare elementi ostativi né ora né nel prossimo periodo di programmazione.

Diagramma di flusso adottato come strumento logico/operativo – Applicabilità della disciplina aiuti di Stato ai SIEG.



RICOGNIZIONE DEI SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE (SIEG)

Servizi attuati con il FSE - Tutte le Regioni e le Province autonome

Anno 2013

MACRO SETTORE SIEG – SERVIZI SOCIALI (FSE)

DESCRIZIONE SERVIZIO				SIEG SI o NO	DISCIPLINA UE APPLICABILE
A	B	C	D	E	L
Settore	Sottosettore	Categoria	Descrizione sintetica	SIEG (si/no/forse)	nuova disciplina applicabile
Formazione e sostegni per il mercato del lavoro 11	formazione per il lavoro 71	A) <u>Obbligo formativo, università, istruzione, servizi educativi e ricerca</u> : 001 formazione all'interno dell'obbligo scolastico; 004 ifts (istruzione e formazione tecnica superiore); 071 alta formazione nell'ambito dei cicli universitari; 013 formazione nell'ambito dell'apprendistato all'interno dell'obbligo formativo (Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale); 014 percorsi scolastici formativi all'interno dell'obbligo formativo; 015 altra formazione all'interno dell'obbligo formativo; Apprendistato di alta formazione e ricerca, servizi educativi da 3 mesi a 6 anni, stage curriculare come parte percorso scolastico/formativo ² , ITS, Incentivi alla ricerca (se il finanziamento è rivolto all'ente), dottorati (se il finanziamento è rivolto all'ente), percorsi formativi post triennali (4 e 5 anno), percorsi formativi che rilasciano crediti per il conseguimento del titolo universitario	Comunicazione CE C(2011)9404, punto 27 ³	NO (servizio non economico - sistema dell'istruzione pubblica)	
	altri strumenti formativi e di work-experience 72	B) <u>Offerta formativa per il rilascio delle qualificazioni</u> ⁴ : 003 formazione post obbligo formativo e post diploma; 006 formazione nell'ambito dell'apprendistato post obbligo formativo (professionalizzante); 072 alta formazione post ciclo universitario; 082 formazione permanente aggiornamento professionale e tecnico; 020 formazione finalizzata al reinserimento lavorativo; 011 percorsi formativi integrati per l'inserimento lavorativo	- Comunicazione CE C(2011)9404, punto 27 ⁵ - definizioni della giurisprudenza citate nella Comunicazione CE: Sentenza CGCE "Humbel" causa 263/86; Sentenza CGCE "Gravier" causa 293/83 ⁶ .	NO (servizio non economico - sistema dell'istruzione pubblica)	

² Cfr circolare MLPS n. 24/2011

³ "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. Questi principi possono riguardare i servizi pubblici d'istruzione quali la formazione professionale, la scuola elementare e gli asili nido privati e pubblici, l'attività d'insegnamento esercitata in via accessoria nelle università, nonché l'offerta di istruzione universitaria"

⁴ Cfr. D.Lgs. 13/2013, art. 2, comma 1 lettera m). "qualificazione": titolo di istruzione e di formazione, ivi compreso quello di istruzione e formazione professionale, o di qualificazione professionale rilasciato da un ente pubblico titolato di cui alla lettera g) nel rispetto delle norme generali dei livelli essenziali delle prestazioni e degli standard minimi del presente decreto"

⁵ Cfr nota 2

⁶ La definizione recita: "qualsiasi forma d'insegnamento che prepari ad una qualificazione per una determinata professione, un determinato mestiere o una determinata attività, ovvero conferisca la particolare idoneità ad esercitare tale professione, mestiere o attività, fa parte dell'insegnamento professionale, qualunque siano l'età ed il livello di preparazione degli alunni o degli studenti, ed anche se il programma d'insegnamento comprende una parte di istruzione generale"

DESCRIZIONE SERVIZIO				SIEG SI o NO	DISCIPLINA UE APPLICABILE
A	B	C	D	E	L
Settore	Sottosettore	Categoria	Descrizione sintetica	SIEG (si/no/forse)	Nuova disciplina applicabile
Formazione e sostegni per il mercato del lavoro 11	formazione per il lavoro 71	C) Incentivi alle imprese: 802 sgravi contributivi; 806 incentivi alle imprese per l'innovazione tecnologica ed organizzativa; 814 incentivi alle imprese per job rotation; 816 incentivi alle imprese per job sharing; 817 piccoli incentivi alle imprese sociali; 818 incentivi alla trasformazione di forme di lavoro atipico; 819 incentivi ai contratti di riallineamento retributivo; 821 incentivi alle imprese per l'occupazione, incentivazione del tempo parziale; 999 altri contributi all'occupazione; 010 formazione per occupati (o formazione continua)	Regolamento n. 800/08; Regolamento "de minimis" n. 1998/06; notifica ex art. 108 TFUE	NO (aiuto di stato)	
	altri strumenti formativi e di work-experience 72	D) Incentivi alle persone: 811 incentivi alle persone per la formazione; 812 incentivi alle persone per il lavoro autonomo; 813 incentivi alle persone per la mobilità geografica per il lavoro; 815 incentivi alle persone finalizzate alla conciliazione; 999 altri contributi all'occupazione; 001 tirocini; 002 piani d'inserimento professionale; 003 borse di lavoro; 004 lpu/lsu ⁷ , voucher, Assegni e incentivi per ricerca, dottorati	Articolo 107.2.a) del TFUE Punto 34 Guida CE 2013	NO (aiuti a singoli)	
	contributi ed incentivi al lavoro 75	E) Altra offerta formativa 003 formazione post obbligo formativo e post diploma; 072 alta formazione post ciclo universitario; 082 formazione permanente aggiornamento professionale e tecnico; 009 formazione per la creazione d'impresa; 020 formazione finalizzata al reinserimento lavorativo; 011 percorsi formativi integrati per l'inserimento lavorativo; 012 percorsi formativi integrati per la creazione d'impresa; 005 altre forme	Formazione all'esito della quale non viene rilasciata una qualificazione ⁸	SI ⁹	
	Altri sostegni per il mercato del lavoro 80	800 orientamento e consulenza e informazione ¹⁰ 804 osservatori del mercato del lavoro	Punto 28 Guida CE 2013	NO (informazioni generali legate all'esercizio della pubblica autorità) NO (servizi funzionali all'efficienza amministrativa e all'espletamento di compiti istituzionali)	

⁷ Possono rientrare anche in altre macrocategorie, ad esempio incentivi alle imprese, a seconda della modalità di "sostegno" alla categoria

⁸ Cfr note 2 e 3

⁹ A tale proposito cfr anche Decisione C(2005)429 del 2 marzo 2005 relativa al regime di aiuto n C22/2003, in particolare punto 55 e seguenti.

¹⁰ Attività diverse da quelle svolte dai Servizi per il Lavoro

DESCRIZIONE SERVIZIO				SIEG SI o NO	DISCIPLINA UE APPLICABILE
A	B	C	D	E	L
Settore	Sottosettore	Categoria	Descrizione sintetica	SIEG (si/no/forse)	nuova disciplina applicabile
servizi per la P.A. e per la collettività 10 10	servizi e tecnologie per l'informazione e le comunicazioni 01	Attività "di sistema": 001 informazioni e comunicazioni per attività istituzionali; 003 manifestazioni ed eventi informativi; 004 distribuzione di audiovisivi e materiale informativo; 007 sistemi informativi e telematici per la P.A.; 999 altre informazioni e comunicazioni		NO (servizi ordinari funzionali all'efficienza amministrativa e all'espletamento di compiti istituzionali)	
	Servizi per il Lavoro	Funzione amministrative esclusive della pubblica amministrazione Accreditamento operatori. Riconoscimento, sospensione, perdita e certificazione dello stato di disoccupazione, avviamento a selezione presso la pubblica amministrazione per il personale con basso titolo di studio, collocamento mirato delle persone con disabilità, ricevimento e gestione del sistema delle comunicazioni obbligatorie, tenuta/gestione delle liste di mobilità, gestione elenco anagrafico e aggiornamento scheda anagrafico-professionale	Punto 16 della Comunicazione CE C(2011)9404	NO (funzioni connesse all'agire "in veste di pubblica autorità")	
		Prestazioni affidate al sistema integrato pubblico/privato dei servizi per il lavoro secondo la normativa e la programmazione nazionale e regionale: Attività relative alla presa in carico dell'utente (DID, patto di servizio, PAI), Informazione e accoglienza, Orientamento di primo livello, Orientamento specialistico, Incontro tra domanda e offerta di lavoro, Accompagnamento al lavoro ed alla formazione, Servizi per le imprese		SI ¹¹	
	Dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema dell'offerta di formazione 32	001 costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli; 002 certificazione di qualità e accreditamento soggetti attuatori ¹² ; 003 trasferimento buone prassi; 004 orientamento, consulenza e formazione formatori e operatori; 005 potenziamento strutture dei soggetti attuatori; 006 creazione e sviluppo di reti / partenariati		SI/NO in funzione della modalità organizzativa adottata e della categoria dei servizi formativi cui si riferisce	

¹¹ "L'attività di collocamento svolta dagli uffici pubblici per l'impiego" è citata dalla CE nella Guida 2013 (punto 25) tra gli "esempi di attività considerate economiche in decisioni precedenti della Commissione", richiamando la sentenza CGCE causa C-41/90 "Hoffner e Elser". In proposito si veda anche la sentenza CGCE causa C 55/96 "Job Centre" specifica sul sistema italiano dei servizi per il lavoro.

¹² Limitatamente all'accREDITAMENTO dei soggetti attuatori, gestito direttamente dall'Amministrazione pubblica, il servizio è da considerarsi non economico in quanto funzione connessa all'agire "in veste di pubblica autorità", come da punto 16 della Comunicazione CE C(2011)9404

DESCRIZIONE SERVIZIO				SIEG SI o NO	DISCIPLINA UE APPLICABILE
A	B	C	D	E	L
Settore	Sottosettore	Categoria	Descrizione sintetica	SIEG (si/no/forse)	nuova disciplina applicabile
servizi per la P.A. e per la collettività 10	dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema dell'offerta di istruzione 33	001 costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli; 002 certificazione di qualità ed accreditamento di soggetti attuatori; ¹³ 003 trasferimento buone prassi; 004 orientamento, consulenza e formazione formatori e operatori; 005 potenziamento strutture dei soggetti attuatori; 006 creazione e sviluppo di reti / partenariati		SI/NO in funzione della modalità organizzativa adottata	
	dispositivi e strumenti a supporto dell'integrazione fra sistemi 34	001 costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli d'integrazione; 002 formazione congiunta di formatori, docenti, tutor aziendali e personale; 003 trasferimento di buone prassi d'integrazione; 004 creazione e sviluppo di reti/partenariati		SI/NO in funzione della modalità organizzativa adottata e della categoria di servizi cui si riferisce	
	servizi di assistenza tecnica alla P.A. 41	Servizi di supporto alla PA: 403 assistenza tecnica alla preparazione, realizzazione e sorveglianza; 410 sistemi di monitoraggio; 411 analisi socioeconomiche; 412 analisi di fattibilità; 413 orientamento, consulenza e formazione; 414 trasferimento buone prassi; 415 adeguamento e innovazione degli assetti organizzativi; 416 attività per il funzionamento degli organi di consultazione e concertazione dei programmi cofinanziati; 417 assistenza alla redazione di piani e programmi; 499 altre attività di consulenza e assistenza tecnica.		NO (servizi ordinari funzionali all'efficienza amministrativa e all'espletamento di compiti istituzionali)	
	Servizi ai dipendenti di imprese produttive 92	999 Altri servizi ai dipendenti di imprese produttive	- Art.107.2.a) del TFUE - Reg. n.800/08; Reg. "de minimis" n. 1998/06; notifica ex art. 108 TFUE	NO (aiuto ai singoli o aiuto di stato)	
ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione 08	progetti di ricerca presso università e istituti di ricerca 61	620 altre ricerche	- Comunicaz. CE C(2011)9404, punto 27 ¹⁴ - Art. 107.2.a) del TFUE	NO (servizio non economico (istruzione) o aiuto ai singoli o servizio ordinario)	
servizi alle imprese 09	servizi di intermediazione finanziaria	servizi finanziari per le imprese industriali e commerciali	Reg. n. 800/08; Reg. "de minimis" n. 1998/06; notifica ex art. 108 TFUE	NO (aiuti di Stato)	

¹³ Limitatamente all'accREDITAMENTO dei soggetti attuatori, gestito direttamente dall'Amministrazione pubblica, il servizio è da considerarsi non economico in quanto funzione connessa all'agire "in veste di pubblica autorità", come da punto 16 della Comunicazione CE C(2011)9404

¹⁴ Cfr nota 2

I quattro criteri Altmark:
analisi e applicazione ai SIEG di formazione professionale e servizi per il lavoro

Una volta esclusi tutti i servizi aventi natura non economica, per i rimanenti SIEG è necessario procedere alla verifica dei requisiti Altmark. Nel caso siano rispettati i quattro requisiti cumulativamente, la giurisprudenza e la normativa CE ritengono che il finanziamento pubblico di quel determinato servizio, ancorché economico, non costituisca aiuto di Stato.

Criterio I: *“l’impresa deve essere effettivamente incaricata dell’adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro”*

La *ratio* di questo criterio consiste nella necessità di poter constatare, in maniera chiara ed inequivocabile, che il soggetto è incaricato da un’autorità pubblica a svolgere per suo conto un servizio a favore della collettività. Come chiarisce la Comunicazione CE “le imprese interessate devono pertanto essere incaricate di una specifica missione da parte dello Stato [...]”, attraverso una “concessione di servizio pubblico che definisca gli obblighi delle imprese in questione e dell’autorità”.¹⁵

In merito alla forma dell’atto la CE parla di atto legislativo o regolamentare o di un contratto¹⁶; in aggiunta nella Guida 2013 è specificato che le amministrazioni hanno massima libertà rispetto alla modalità da applicare, che varia a seconda dell’organizzazione interna dello SM e che non esiste un modello standard per tutti i casi. A titolo esemplificativo sono citati: Contratto di concessione e contratto di servizio pubblico¹⁷; Contratti ministeriali di programmazione; Direttive ministeriali; Leggi e atti normativi; Contratti annuali o pluriennali di prestazione; Decreti legislativi e qualsiasi tipo di decisioni di regolamentazione e decisioni o atti municipali.¹⁸

Inoltre, è esplicitato che è possibile adottare un unico atto di conferimento per più SIEG o per più prestatori¹⁹ e che la possibilità di adottare un atto quadro da parte di una autorità “leader” valido anche per altre autorità è una questione di ordine interno agli SM.²⁰

Infine è chiarito che gli elementi di contenuto non devono essere presenti tutti nel medesimo provvedimento ma possono trovarsi in più atti.²¹

In riferimento ai contenuti la CE individua gli elementi minimi fondamentali, che riguardano anche i requisiti Altmark II e III²²:

- 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) le modalità per evitare le sovracompensazioni e per il loro eventuale recupero.

¹⁵ P. 51 Comunicazione CE C(2011)9404

¹⁶ P. 52 Comunicazione CE C(2011)9404

¹⁷ Questo punto nella guida 2010 era leggermente differente “contratto di concessione e capitolato d’oneri” “Concession contract and tender documents”. Nella guida 2013, in inglese: “Concession contract and public service contract”

¹⁸ P. 47 Guida 2013

¹⁹ P. 54 Guida 2013

²⁰ P. 53 Guida 2013

²¹ P. 52 Comunicazione CE C(2011)9404

²² P. 52 Comunicazione CE C(2011)9404

Applicazione del criterio I ai casi di specie:

Per i SIEG che riguardano **la formazione professionale** si può ritenere che l'insieme di atti normativi ed amministrativi che regolano le procedure di affidamento del servizio di formazione professionale ai beneficiari, già contengano tutti gli elementi minimi che la Commissione prevede debbano essere inseriti nell'atto d'incarico. In particolare gli atti in cui si possa individuare tali aspetti sono gli avvisi pubblici e le convenzioni, nonché, qualora siano state utilizzate delle opzioni di semplificazione come le Unità di Costo Standard (UCS), l'atto amministrativo in cui è stato individuato il metodo di calcolo. Si ritiene, infatti, che il metodo di individuazione delle UCS sulla base dei costi reali storici, dovrebbe consentire il rispetto della terza condizione sui principi per evitare la sovracompensazione.

Per i SIEG riguardanti i **servizi per il lavoro**, nella maggior parte dei casi l'atto di affidamento del servizio ai soggetti privati nonché i provvedimenti legati all'accreditamento dovrebbero contenere gli elementi richiesti. Anche in questo caso, come per la formazione, con l'evidenza del metodo impiegato per l'individuazione dei parametri e il rispetto dei principi per evitare la sovracompensazione.

Non di immediata evidenza l'attribuzione specifica dell'incarico ai Centri per l'Impiego (CPI) in quanto il funzionamento degli stessi è regolato da leggi regionali di organizzazione del mdl²³ e relativi atti di attuazione. Ed è su questi (leggi ed atti) che probabilmente bisognerebbe intervenire se, per contemplare tutti gli elementi, fosse necessario apportare delle modifiche. A tale proposito, potrebbe emergere un problema riguardante la durata dell'affidamento, che ad oggi è avulsa dalle logiche di incarico dei servizi ai soggetti pubblici.

Costituiscono eccezione quei sistemi regionali in cui l'affidamento di funzioni coincide con l'accreditamento e quest'ultimo dispositivo è rivolto sia ai CPI sia ai soggetti privati, senza distinzione. L'incarico contempla in questo caso una durata, in quanto il sistema di accreditamento è articolato in modo da prevedere dei rinnovi temporali.

Criterio II: “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 [...]”

Analisi:

Per il calcolo della compensazione è essenziale che vengano definiti nell'atto d'incarico i “parametri utilizzati come base per il calcolo”, quindi individuare il “come sarà determinato il risarcimento”, senza necessariamente dover prevedere una “formula precisa (ad esempio prezzo per giorno/per pasto/per passeggero...)”. Ad ogni modo possono essere presi in considerazione “solo i costi direttamente connessi alla prestazione” del servizio.²⁴

Applicazione del criterio II ai casi di specie

Come anticipato nella disamina del criterio I, si ritiene che sia sufficiente l'indicazione della modalità con cui avviene il finanziamento: ad esempio a costi reali (che sembra rispondere in maniera piuttosto aderente alle indicazioni contenute al punto 56 della comunicazione) o sulla base di opzioni di semplificazione, in particolare in base alle unità di costo standard (UCS).

²³ Leggi di “prima generazione” (in recepimento del D.lgs 469/97) e/o di “seconda generazione” (facenti seguito al D.lgs 276/03)

²⁴ P. 54 - 56 della Comunicazione CE C(2011)9404

Criterio III: “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.”

Analisi:

Nella Comunicazione il paragrafo è denominato “principi per evitare la sovracompensazione” e la CE, oltre a riportare il contenuto della terza condizione, si sofferma sulla definizione di “margine di utile ragionevole”, il cui calcolo si basa sul “tasso di remunerazione del capitale che sarebbe richiesto da un’impresa media per valutare se prestare o meno il SIEG”²⁵

Applicazione del criterio III ai casi di specie

Ai fini della verifica dell’esclusione dall’applicazione degli aiuti di stato, si ritiene che sia sufficiente una verifica ex-ante, “in via di principio” e non ex post; quest’ultima si rende invece necessaria in caso di applicazione della decisione di esenzione²⁶.

Pertanto sembra sufficiente individuare il metodo per evitare la sovracompensazione, anche solo in linea teorica: come anticipato nella disamina del criterio I, il rimborso a costi reali costituisce di per sé una garanzia rispetto al rischio di sovracompensazioni; anche per le UCS il metodo basato sui costi reali storicamente rimborsati dovrebbe consentire il rispetto della terza condizione.²⁷

Ad ogni modo su questo punto in particolare non sono stati individuati al momento elementi certi desumibili dalla normativa o dalla giurisprudenza che possano confermare tale interpretazione; a tale riguardo si renderebbe opportuna una condivisione di livello nazionale e con i servizi della Commissione europea.

Per le UCS costruite sull’analisi di mercato si renderà comunque necessario un metodo che salvaguardi rispetto al rischio di sovracompensazione, tenuto conto del margine di utile ragionevole, su cui sarà necessario svolgere una verifica specifica.

Criterio IV: “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 per 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»

Analisi:

La giurisprudenza individua due opzioni nell’ambito del quarto criterio, per le quali la CE fornisce alcuni elementi di dettaglio e chiarimento.

Opzione 1. Anche nei casi in cui non è un obbligo giuridico, la Commissione valuta che “una procedura di appalto pubblica aperta, trasparente e non discriminatoria (direttiva 2004/18/CE e d.lgs. 163/2006 di recepimento) è un metodo adeguato per confrontare diverse offerte potenziali e fissare la compensazione in modo tale da escludere la presenza di aiuti” e che comunque “una procedura di appalto pubblica esclude l’esistenza di aiuti di Stato soltanto qualora consenta di

²⁵ P. 60 - 61 della Comunicazione CE C(2011)9404

²⁶ Decisione CE 2012/21/UE

²⁷ In proposito si segnala che la bozza di regolamento generale dei fondi strutturali 2014-2020 all’articolo 57 prevede che tra le forme di sovvenzioni, sia il rimborso a costi reali, sia le UCS possano basarsi su “dati statistici” o su “dati storici”. Questo a conferma del fatto che la metodologia basata sull’utilizzo storico dei costi reali non dovrebbe trovare elementi ostativi né ora né nel prossimo periodo di programmazione.

selezionare il candidato in grado di fornire il servizio "al costo minore per la collettività"²⁸. La CE ha a più riprese richiamato che il mero esperimento di una gara d'appalto non è sufficiente di per sé ad escludere, a priori, una sovracompensazione ai sensi della terza condizione Altmark.²⁹

Opzione 2. In alternativa ad una procedura di gara aperta e trasparente, l'importo della compensazione deve essere determinato sulla base di una remunerazione di mercato o di una particolare analisi dei costi.

Se per quel determinato servizio esiste una **remunerazione di mercato generalmente accettata**, questa "costituisce il miglior parametro di riferimento per la compensazione in mancanza di gara".³⁰ Ad integrazione, si segnala che la Commissione chiarisce che non si può stabilire in via generale se l'opinione di un esperto sia condizione sufficiente ad individuare una remunerazione di mercato accettata³¹.

In caso negativo, in alternativa alla 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**".³²

- Per "**impresa gestita in modo efficiente**" non esiste una definizione ufficiale.³³ Per l'individuazione della stessa la CE si limita a suggerire che lo SM dovrebbe individuare ed applicare dei **propri criteri oggettivi ed economicamente riconosciuti come rappresentativi di una gestione soddisfacente** a proposito dei quali fornisce alcune indicazioni³⁴:
- il semplice fatto di generare un utile non è da ritenersi un criterio sufficiente per affermare che un'impresa è "gestita in modo efficiente";
- si dovrebbe tener conto 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;
- si dovrebbe verificare il rispetto dei principi contabili vigenti a livello nazionale, internazionale o dell'Unione;
- le analisi degli SM/Regioni possono basarsi, 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);
- *oppure* su **rapporti analitici** relativi alla **qualità della prestazione** rispetto alle aspettative degli utenti;³⁵

²⁸ P. 64 - 65 della Comunicazione CE C(2011)9404

²⁹ Cfr p. 62 della Guida 2013 e cfr decisione CE 16 maggio 2006, N 604/2005, public bus transport services in Wittemberg, par. 54; decisione CE 3 maggio 2005, N 382/2004, Broadband infrastructure project Limousin (Dorsal), par. 66 e seg.

³⁰ par. 3.6.2 Comunicazione C(2011)9404. Si veda anche la decisione della Commissione nel caso C49/2006 - Poste italiane.

³¹ P. 71 della Guida 2013

³² P. 70 della Comunicazione C(2011)9404

³³ Alcune indicazioni si potrebbero desumere dal fatto che in economia aziendale un'azienda si dice efficiente quando utilizza in maniera economica le risorse a propria disposizione. I giudizi di efficienza si pongono come obiettivo l'analisi delle alternative che producono il massimo rapporto tra risultati ottenuti e mezzi impegnati. Un'azienda si dice efficace quando ha raggiunto con successo gli obiettivi prefissati. I giudizi di efficacia riguardano la valutazione qualitativa ex post del grado di raggiungimento degli obiettivi desiderati; tali obiettivi possono essere: il grado di soddisfazione della clientela, i guadagni conseguiti dall'azienda ecc. Può esserci un'efficacia interna o gestionale, che indica la capacità di raggiungere determinati obiettivi prefissati e l'efficacia esterna o sociale che misura la capacità dell'azienda di soddisfare i bisogni. Un'azienda può essere efficiente ma non efficace e viceversa. Secondo la logico economico-aziendale l'economicità di un'azienda sintetizza la capacità della stessa, nel lungo periodo, di utilizzare in modo efficiente le proprie risorse raggiungendo i propri obiettivi in modo efficace.

³⁴ P. 71-72 della Comunicazione C(2011)9404

³⁵ Si segnala che la versione italiana non è perfettamente aderente a quelle in francese ed inglese in cui la disgiuntiva non è rimarcata con la stessa enfasi. "72. [...] The Member States may base their analysis, among other things, on analytical ratios representative of productivity[...]. Member States can also use analytical ratios [...]"; "72.[...]Les États membres peuvent fonder leur analyse, entre autres, sur des ratios analytiques représentatifs de la productivité [...]. Ils peuvent aussi utiliser des ratios analytiques [...]"

- l'impresa incaricata di un servizio di interesse economico generale deve soddisfare i criteri qualitativi stabiliti dallo Stato membro/Regione interessato, altrimenti non può essere considerata un'impresa gestita in modo efficiente anche se ha costi modesti.

Una volta individuata l'azienda media rappresentativa va effettuato il confronto tra i costi. Deve quindi essere messo a punto quello che è chiamato un "**benchmark di efficienza**", rispetto al quale la Commissione fornisce alcuni elementi da tenere in considerazione.³⁶

Inoltre, la Commissione chiarisce che gli SM possono far riferimento a costi di riferimento predefiniti che, se attendibili, basati su dati di una sana gestione ed in linea con i valori di mercato, possono considerarsi corrispondenti ai costi sostenuti da una impresa media gestita in modo efficiente.³⁷

Altri elementi utili possono desumersi anche dalle singole **decisioni CE**, anche se poche sono quelle in cui il test Altmark è risultato positivo. In sintesi sembra potersi evincere che anche qualora, da una prima analisi, non risulti esistere un mercato di riferimento, esso va comunque individuato, anche prendendo in esame servizi analoghi o riferiti a periodi diversi.³⁸ Si segnala inoltre un caso interessante in cui la CE ha stabilito che il finanziamento non configurava aiuto in quanto dagli studi effettuati si poteva desumere che il parametro dell'impresa media efficiente fosse rispettato; da sottolineare che tale puntuale analisi dei fabbisogni territoriali anticipava la procedura di affidamento, diversa dalla gara d'appalto³⁹.

Infine, nel panorama della **giurisprudenza comunitaria** post-Altmark si segnala la sentenza "BUPA" per la sua portata innovativa⁴⁰; parte della dottrina ritiene infatti che "i giudici reinterpretano le condizioni Altmark, aprendo una loro applicazione in termini maggiormente flessibili ed espansivi rispetto a come erano state interpretate fino a quel momento".⁴¹

Applicazione del criterio IV ai casi di specie

Per il sistema della **formazione**, rispetto alla prima opzione del quarto criterio Altmark, fermo restando che in caso di formazione convenzionata si è nell'ambito delle sovvenzioni e non si è nella sfera della normativa appalti, si potrebbe ritenere che l'utilizzo di procedure di evidenza pubblica per l'attribuzione di finanziamenti attraverso la chiamata a progetto contenga i requisiti di trasparenza richiesti dal criterio Altmark. Al fine di garantire che sia garantito anche il costo minore per la collettività, si richiama la necessità di assicurare la presenza di un criterio di economicità, anche in via marginale, nelle chiamate a progetto. In alcune realtà regionali, sia nei singoli bandi, sia nei dispositivi di attuazione ed anche nel caso di utilizzo di UCS, nelle griglie di valutazione già compare il criterio dell' "economicità" "dell'offerta" o "del progetto".

³⁶ Punti 73-75 della Comunicazione C(2011)9404: "[...] 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; 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.

³⁷ La Guida CE 2013, richiamando la decisione CE C3/2008 Repubblica Ceca, autobus della Moravia meridionale, sottolinea che "l'utilizzo per il calcolo della compensazione di costi statistici" non dimostra di per sé che questi siano "rappresentativi di un'impresa media, gestita in modo efficiente".

³⁸ Ad esempio, nella decisione "Poste italiane" (C 49/2006 (ex NN 65/2006)) la collocazione dei libretti di risparmio postale è stata considerata un SIEG; il calcolo del valore è stato effettuato paragonando il valore del libretto postale ad un servizio finanziario bancario analogo: il canone di mercato dei libretti corrispondeva a una stima appropriata del livello dei costi che dovrebbero essere sostenuti da un'impresa media e gestita in modo efficiente.

Tra le decisioni negative al test Altmark si segnala la Decisione "Postbus" (C 16/07 (ex NN 55/06)) nella quale la Commissione ha ritenuto che "l'Austria avrebbe potuto basarsi sui costi medi delle imprese che, negli ultimi anni, sono riuscite ad aggiudicarsi un numero significativo di appalti nel settore."

³⁹ Decisione CE N 382/2004, "Dorsal". Di impianto analogo anche la Decisione CE N 381/2004 "Pyrenées - Atlantiques"

⁴⁰ Sentenza del Tribunale del 12 febbraio 2008, Causa T-289/03 "British United Provident Association Ltd (BUPA)" in cui si richiamano "l'obiettivo e lo spirito" delle condizioni Altmark.

⁴¹ Cfr D. Gallo, "Servizi di interesse economico generale: Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea", Milano, Giuffrè, 2010 - p. 699

Ad ogni modo sulla possibilità di equiparare la procedura di evidenza pubblica all'appalto pubblico vero e proprio non esistono riferimenti puntuali desumibili dalla normativa o dalla giurisprudenza. A tale riguardo si renderebbe opportuno un confronto sia di livello nazionale, sia con i servizi della Commissione europea.

Rispetto alla seconda opzione, per l'identificazione del mercato in cui verificare l'esistenza della remunerazione generalmente accettata o in cui individuare l'impresa media efficiente, possono essere presi come riferimento i seguenti elementi caratterizzanti:

- Contenuti tipici del servizio e risultati attesi
- Utenza/target
- Modalità organizzative (durata, collocazione territoriale, ulteriori aspetti qualitativi, ...)

Infine, come ambito territoriale di riferimento potrebbe essere considerato quello di competenza amministrativa. Anche su questo punto non sono stati individuati al momento elementi certi desumibili dalla normativa o dalla giurisprudenza che possano confermare tale interpretazione; a tale riguardo si renderebbe opportuno un confronto di livello nazionale e con i servizi della Commissione europea.

Qualora dall'analisi di mercato emergesse che la remunerazione di mercato o il costo sostenuto dall'impresa media efficiente sia superiore o uguale al costo del servizio sovvenzionato dal pubblico, a costi reali o con UCS calcolate sulla base dei costi reali storici, tale analisi può far ritenere rispettato il IV criterio.

In caso contrario, qualora dovesse emergere che il costo del servizio sovvenzionato è sostanzialmente superiore a quello di mercato o dell'impresa media efficiente, tenendo anche il conto il "margine di utile ragionevole", si renderebbe probabilmente necessaria una revisione dello stesso in senso di maggiore economicità del sistema, adottando quindi un diverso metodo di calcolo. Oppure si dovrà procedere con l'applicazione della decisione di esenzione (o del Regolamento "de minimis").

Per quei casi in cui le UCS siano state costruite tenendo in considerazione le dinamiche di mercato, in generale si può ritenere che il IV criterio sia rispettato in quanto garantisce "il costo minore per la collettività", ferma restando la necessità di non determinare una sovracompensazione, che tenga conto dell'utile ragionevole.

Sul versante dei **servizi per il lavoro**, maggiori sembrano i casi di ricorso agli appalti per l'affidamento dei servizi. Ad ogni modo valgono le stesse considerazioni svolte per i SIEG alla formazione.

Roma, 30 luglio 2014