

3° CORSO – 2° MODULO

I dati per il TPL e la revisione della metodologia per la determinazione del margine di utile ragionevole nei servizi, gravati da OSP



Gli obblighi di servizio pubblico nel TPL e gli aiuti di Stato per i servizi di interesse economico generale

inFORMATIVI

2025

Avv. Alberto Pullini



Con il contributo tecnico-scientifico di



Con il patrocinio di



PROVINCIA
DI COSENZA



si ringraziano per il loro importante contributo

AIUTI DI STATO

NOZIONE DI AIUTO

- **Art.107, comma 1, Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE) «Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra 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»**
- **Si stabilisce il principio per cui gli aiuti di Stato sono vietati**
- **Si definisce la nozione di aiuto incompatibile con la normativa europea, come tale vietato**

COMPENSAZIONI DI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO

- **Sentenza Altmark (Causa C-280/00)**

La Corte di giustizia ha precisato che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del trattato se sono rispettate le seguenti quattro condizioni cumulative.

- ☐ L'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. I
- ☐ I parametri in base ai quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente.
- ☐ La compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire integralmente o parzialmente i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un ragionevole margine di profitto.
- ☐ 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.

SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE

- La Decisione della Commissione Europea 2005/842/CE, poi integrata e sostituita dalla Decisione 2012/21/UE stabilisce le condizioni alle quali gli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione per i servizi di interesse economico generale non sono soggetti all'obbligo di notifica preventiva poiché possono essere ritenuti compatibili con le norme del TFUE in materia di aiuti di Stato.
- Tale aiuto può essere considerato compatibile solo se è concesso al fine di garantire la prestazione di servizi di interesse economico generale. La giurisprudenza ha chiarito che, in assenza di norme settoriali dell'Unione in materia, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nella definizione dei servizi che possono essere definiti di interesse economico generale.

I SERVIZI DI TPL COME SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE

L'articolo 93 TFUE ha carattere di specialità rispetto alle altre disposizioni in materia di Aiuti di Stato. Esso stabilisce che «Sono compatibili con i trattati gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio.»

L'articolo 93 è stato interpretato dal Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio. Al considerando n. 34 del Regolamento si legge che *«Nel settore dei trasporti di passeggeri per via terrestre possono risultare necessarie compensazioni di servizi pubblici allo scopo di consentire alle imprese incaricate della prestazione di servizi pubblici di funzionare secondo principi e condizioni che consentano loro di svolgere i propri compiti. Tali compensazioni, se ricorrono determinate condizioni, possono essere compatibili con il trattato In primo luogo, devono essere concesse per garantire la prestazione di servizi che siano servizi di interesse generale nel senso precisato dal trattato. In secondo luogo, al fine di evitare ingiustificate distorsioni della concorrenza, non possono eccedere quanto necessario per coprire i costi netti originati dall'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei ricavi generati da tali obblighi, nonché di un congruo utile».*

Al considerando n. 35 si legge che *«Le compensazioni corrisposte dalle autorità competenti a norma delle disposizioni del presente regolamento possono quindi essere dispensate dall'obbligo di notifica preventiva di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato»*

ESEMPLIFICAZIONI

CORTE DI GIUSTIZIA UE SENTENZA 19 OTTOBRE 2023 CAUSA C-186/22

La Corte ha rilevato:

- I) che il regolamento n. 1370/2007 non definisce i termini “trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e altri modi di trasporto su rotaia”. Tuttavia, tenuto conto del loro senso abituale nel linguaggio corrente, la scelta del legislatore di impiegare tali termini implica che esso ha inteso fare riferimento a modi di trasporto caratterizzati dallo spostamento di veicoli su un binario formato da una sola guida o da più guide parallele. Di conseguenza, detti termini non si applicano a un modo di trasporto quale la funivia, che è definita dall'art. 3, punto 7, del regolamento 2016/424 come un impianto a fune i cui i veicoli sono tenuti sospesi e azionati da una o più funi;
- II) in secondo luogo, per questo stesso motivo, tale modo di trasporto non rientra neppure nel trasporto su strada o per via navigabile, altresì menzionato all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007;
- III) in terzo luogo, il regolamento n. 1370/2007 non contiene nessuna disposizione diretta ad applicare quest'ultimo a contratti misti che includono modi di trasporto diversi da quelli previsti dall'art. 1, par. 2, anche in un contesto in cui il trasporto su rotaia costituisce oltre il 50% del contratto interessato

ESEMPLIFICAZIONI

CORTE DI GIUSTIZIA UE SENTENZA 19 OTTOBRE 2023 CAUSA C-186/22

Nondimeno la Corte ha anche affermato che «L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che non configura «aiuto di Stato», ai sensi di tale disposizione, la compensazione di obblighi di servizio pubblico erogata a un operatore interno nell'ambito di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico di trasporto di passeggeri da parte di un'autorità competente a livello locale che è stata calcolata sulla base dei costi di gestione che sono, da un lato, determinati tenendo conto dei costi precedenti del servizio reso dall'operatore uscente e, dall'altro, rapportati a costi o corrispettivi anch'essi relativi all'aggiudicazione precedente o, comunque, concernenti parametri standard di mercato riferibili alla generalità degli operatori del settore interessato, purché il ricorso a siffatti elementi conduca alla determinazione di costi che riflettono quelli che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi necessari al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi.»

ESEMPLIFICAZIONI

CONS. STATO SENTENZA N. 6983/2024

Nel TPL l'esenzione dall'obbligo di notifica e la presunta compatibilità si applicano solamente al ricorrere delle rigorose condizioni previste dal Regolamento

Il Consiglio di Stato si è pronunciato sulla necessità di applicare la disciplina degli aiuti di Stato in caso di trasferimento di partecipazioni da parte di un'impresa pubblica a società di TPL in dissesto finanziario, affermando che *«tanto lo stanziamento di una somma di denaro in favore di un'impresa pubblica che versa in gravi difficoltà finanziarie, quanto il trasferimento dell'intera partecipazione detenuta da uno Stato membro nel capitale di detta impresa a un'altra impresa pubblica, senza alcun corrispettivo, ma in cambio dell'obbligo per quest'ultima di rimuovere lo squilibrio patrimoniale della prima impresa, possono essere qualificati come «aiuti di Stato» ai sensi di tale articolo 107 TFUE»*.

COMPENSAZIONI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO NEL TPL

NORMATIVA EUROPEA



Contenuti economici del contratto di servizio

- Art 4 Regolamento CE n. 1370/2007-

i) *«parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione»*

ii) *«natura e portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi, in modo da impedire una compensazione eccessiva».*

COMPENSAZIONI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO NEL TPL

NORMATIVA NAZIONALE

PARAMETRI DI COMPENSAZIONE

Art. 1, comma 84 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147

- Si demanda al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il compito di definire *“con criteri di uniformità a livello nazionale, i costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, nonché i criteri per l'aggiornamento e l'applicazione degli stessi”*
- Si precisa che *“nella determinazione del costo standard per unità di servizio prodotta, espressa in chilometri, per ciascuna modalità di trasporto, si tiene conto dei fattori di contesto, con particolare riferimento alle aree metropolitane e alle aree a domanda debole, della velocità commerciale, delle economie di scala, delle tecnologie di produzione, dell'ammodernamento del materiale rotabile e di un ragionevole margine di utile”.*



D.M. n. 157/2018



ATTI REGIONALI ADOTTATI NELLE MORE DELL'ENTRATA IN VIGORE DEL D.M. NAZIONALE AI FINI DELLA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE SUL TERRITORIO

DELIBERA ART N. 28/2025

**«PROCEDIMENTO DI INDIVIDUAZIONE DEI
COSTI DI RIFERIMENTO DEI SERVIZI DI
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE SU STRADA»**

**Avvio della consultazione sullo Schema
di Atto di Regolazione recante
“individuazione dei costi di riferimento
dei servizi di trasporto pubblico locale
su strada in attuazione dell’articolo 7,
comma 1, del decreto legislativo 23
dicembre 2022, n. 201 – primi
orientamenti”**

Art. 7, comma 1 D. Lgs. n. 201/2022

*«Nei servizi pubblici locali a rete le Autorità di
regolazione individuano, per gli ambiti di
competenza, i costi di riferimento dei servizi, lo
schema tipo di piano economico-finanziario,
gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei
servizi»*

FINALITÀ

- **Misura 1** → «determinazione dei costi di riferimento per i servizi di TPL su strada oggetto di OSP, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettere a), b) e f), del d.l. 201/2011 e in attuazione dell'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, al fine di incentivare la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per l'utenza, le imprese e i consumatori attraverso adeguati obiettivi di efficacia, efficienza e sviluppo sostenibile. I costi di riferimento, da definire come indicatori di costo unitari, stimano le risorse necessarie alla gestione del servizio da parte di un'impresa adeguatamente dotata di mezzi e impianti e secondo criteri di efficienza, date predefinite condizioni di qualità»
- **Punto d) Definizioni** → «Costi di riferimento: indicatori di costo, che stimano le risorse necessarie alla gestione del servizio secondo criteri di efficienza, o costi benchmark»

Le Misure contenute nell'atto di regolazione oggetto di consultazione dovrebbero andare ad **integrare** i costi standard individuati nel D.M. n. 157/2018



D.M. n. 157/2018

«Definizione dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e dei criteri di aggiornamento e applicazione»

- **Misura 2 punto 2** «Gli EA ... illustrano, nell'ambito della RdA, le modalità con le quali gli stessi sono presi a riferimento, per le partizioni territoriali e i sottogruppi di appartenenza del CdS, anche nell'ambito di una integrazione del modello di costo standard di cui al d.m. n. 157 del 28 marzo 2018»
- **Quesito in ordine alla Misura 2** «Si richiedono osservazioni in merito...alle modalità di utilizzo degli indicatori di costo e dei KPI forniti dall'Autorità anche ad integrazione del costo standard di cui al d.m. 157/2018»

APPLICAZIONE A DUE DIVERSI LIVELLI

D.M. n. 157/2018

Costi standard (costi del servizio in condizioni ottimali di efficienza)

❖ Livello «Macro» → riparto delle risorse del Fondo TPL nelle Regioni a statuto ordinario

❖ Livello «Micro» → determinazione del corrispettivo a base d'asta negli affidamenti dei servizi di TPL

N.B. Oltre che al livello «Micro», è possibile un'integrazione tra costi standard e costi di riferimento ART anche al livello «Macro»?

CRITERI DI RIPARTIZIONE DEL FONDO TPL

Art. 27 D.L. n. 50/2017, come da ultimo modificato dall'art. 17 D.L. n. 104/2023

- **comma 1** «la ripartizione è effettuata: a) per una quota pari al 50 per cento del Fondo, tenendo conto dei costi standard di cui all'articolo 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, al netto delle risorse di cui alle lettere d) ed e), considerato il complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione risultanti dalla banca dati dell'Osservatorio di cui all'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e tenendo conto, a partire dal 2024, dei costi di gestione dell'infrastruttura ferroviaria di competenza regionale; b) per una quota pari al 50 per cento del Fondo, tenendo conto dei livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale»;
- **Comma 2-quater** «Limitatamente agli anni 2023, 2024 e 2025, al riparto del Fondo di cui all'articolo 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, si provvede, per una quota pari a euro 4.873.335.361,50, e fermo restando quanto previsto dal comma 2-bis del presente articolo, secondo le percentuali utilizzate per l'anno 2020. Alla determinazione delle quote del 50 per cento di cui al comma 2, lettere a) e b), si provvede a valere sulle risorse residue del Fondo, decurtate dell'importo di cui al primo periodo del presente comma»;
- **Comma 6** «Fermo restando quanto previsto dal comma 2-quater, nelle more dell'adozione del decreto di cui al primo periodo, al fine di assicurare la ripartizione del Fondo di cui al medesimo articolo 16-bis, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, si provvede alla ripartizione integrale del medesimo Fondo con le modalità di cui al comma 2, lettera a), del presente articolo.»

COSTI STANDARD LIVELLO «MACRO»

- ❖ **Assetto attuale (regime transitorio) →** Integrazione costi di riferimento ART/Costi standard
- ❖ **Assetto definitivo (post approvazione del DM LAS) →** Integrazione costi di riferimento ART/costi standard + LAS



AFFIDAMENTO CON GARA

Le Misure dell'atto di regolazione si applicano a:

- individuazione dei servizi da assoggettare a OSP e definizione dei lotti da affidare, anche al fine di valutare la convenienza economica di configurazioni di lotti alternative nell'ambito della RdL di cui alla delibera n. 48/2017 ((Misura 1, punto 2 lett. a])
- scelta della modalità di affidamento e predisposizione dei PEFS e della RdA, secondo le pertinenti misure di regolazione della delibera n. 154/2019, ivi inclusa la fissazione degli obiettivi di efficacia e efficienza di cui alla Misura 16 (Misura 1, punto 2 lett. b])

AFFIDAMENTO DIRETTO O IN HOUSE

Le Misure dell'atto di regolazione si applicano a:

- individuazione dei servizi da assoggettare a OSP e definizione dei lotti da affidare, anche al fine di valutare la convenienza economica di configurazioni di lotti alternative nell'ambito della RdL di cui alla delibera n. 48/2017 ((Misura 1, punto 2 lett. a])
- scelta della modalità di affidamento e predisposizione dei PEFS e della RdA, secondo le pertinenti misure di regolazione della delibera n. 154/2019, ivi inclusa la fissazione degli obiettivi di efficacia e efficienza di cui alla Misura 16 (Misura 1, punto 2 lett. b])
- aggiornamento dei PEFS allegati ai CdS affidati in house o con modalità diretta, al termine di un periodo regolatorio (Misura 1, punto 2 lett. c])

FORME ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO

AFFIDAMENTO DIRETTO O *IN HOUSE*

Misura 1, punto 2 lett. c), secondo periodo *«i criteri di redazione e i contenuti del PEFS sono sottoposti alla valutazione preventiva dell'Autorità secondo le modalità previste per la RdA nella Misura 2, punto 2, della delibera n. 154/2019»*



Trasmissione all'ART del nuovo schema di PEFS, corredato della descrizione dei suoi criteri di redazione e dei nuovi obiettivi di efficacia e efficienza. L'ART si esprime nel termine previsto di 60 giorni.

MARGINE DI UTILE RAGIONEVOLE

Misura 17 Delibera ART n. 154/2019

«Ai fini della predisposizione del PEF simulato di cui alle Misure 14 e 15, l'EA prevede il riconoscimento all'IA per la prestazione del servizio gravato da OSP durante il periodo di affidamento, come misura del margine di utile ragionevole, dell'importo ottenuto dall'applicazione del tasso di remunerazione (WACC) definito dall'Autorità annualmente e pubblicato sul proprio sito web istituzionale, al capitale investito netto (CIN). Tale valore del WACC è preso a riferimento per tutte le procedure di affidamento avviate nei successivi dodici mesi dall'EA per la predisposizione del PEFS».

Grazie per l'attenzione

AVV. ALBERTO PULLINI

alberto.pullini@legalebo.com

339-5960357