



## Allegato 42

### Linee Guida

#### SOVRACOMPENSAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO

##### 1. Introduzione

Il presente documento ha lo scopo di supportare le Autorità Urbane (AU) nella fase di affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale (TPL) da effettuare con l'impiego del materiale rotabile acquistato con le risorse dell'Asse VII, Azione 4.6.2, del POR FESR Abruzzo 2014-2020.

La finalità del presente documento è, soprattutto, chiarire i concetti fondamentali al fine di applicare le norme in materia di **aiuti di Stato** alla **compensazione degli obblighi di servizio pubblico**.

Esso si concentra, pertanto, sulle norme relative agli aiuti di Stato che rivestono il maggiore interesse per la compensazione degli obblighi di servizio pubblico, al fine di addivenire ad una metodologia di calcolo che garantisca il **rispetto della condizionalità ex ante sugli aiuti di Stato**.

Infatti, tra i vincoli europei che le Amministrazioni sono tenute a rispettare nel settore dei servizi pubblici locali, vi sono le regole in materia di aiuti di Stato contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Queste disposizioni hanno l'obiettivo di impedire agli Stati membri di distorcere la concorrenza nel mercato interno attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche a vantaggio di alcune imprese. La regola generale, sancita dall'articolo 107 del TFUE, è che gli aiuti concessi attraverso risorse pubbliche, sotto qualsiasi forma, che conferendo vantaggi selettivi a una o più imprese possono falsare la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri, sono incompatibili con il mercato interno. La stessa norma, però, si apre con la clausola di salvaguardia che permette deroghe al suddetto principio se contemplate dai trattati dell'Unione europea, come per esempio, la deroga di cui all'art. 93 in materia di trasporti.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, infatti, l'ordinamento europeo ammette la concessione di taluni aiuti pubblici, specie per incentivare il servizio passeggeri. Ai sensi del già citato art. 93, «*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*». Tale disposizione costituisce una *lex specialis* rispetto all'art. 107, paragrafo 3, nonché all'art. 106, paragrafo 2, in quanto fissa norme speciali sulla compatibilità degli aiuti di Stato. In base ad alcune decisioni della Commissione, che hanno interpretato l'art. 93, l'aiuto di Stato è compatibile se presenta tre elementi essenziali, quali la necessità del contributo pubblico per la realizzazione del progetto, con la corresponsione da parte dello Stato di una mera compensazione dei costi eccedenti rispetto a quelli sostenuti su infrastrutture concorrenti; l'assenza di discriminazioni nell'erogazione del contributo; la mancanza di distorsioni della concorrenza contrarie al comune interesse.

La materia, a livello europeo, è inoltre regolata, per i nuovi servizi di trasporto pubblico terrestre, dal **Reg. (UE) n. 1370/2007<sup>1</sup>**. Tale regolamento disciplina le compensazioni pubbliche alle imprese che garantiscono gli obblighi di servizio pubblico che costituiscono una categoria generale del diritto che comprende tutti quegli oneri imposti dalle pubbliche autorità per l'esercizio di un servizio che sia

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

considerato di pubblico interesse. Tali compensazioni concesse dagli Stati membri per coprire gli oneri derivanti dall'imposizione degli obblighi di servizio pubblico, per essere compatibili con il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, non devono essere "eccessive". In particolare, possono essere concesse solo per garantire la prestazione dei servizi di interesse generale e non possono eccedere quanto necessario per coprire i costi netti originati dall'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, tenuto conto degli introiti relativi a tali obblighi, nonché di un congruo margine di utile.

In sostanza, le compensazioni devono rispettare i principi indicati negli artt. 4 e 6 del Reg. (UE) n. 1370/2007, nonché i metodi di compensazione previsti dagli artt. 10, 11, 12 e 13 del Regolamento CE 1191/1969, oltre alle regole di dettaglio stabilite negli Allegati dei suddetti Regolamenti.

## 2. Modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico e contenuti del contratto

L'affidamento della fornitura e della gestione del servizio di trasporto pubblico può avvenire o in **forma diretta**, oppure mediante **gara pubblica**, a seconda della scelta operata dall'amministrazione pubblica.

La forma diretta, quindi, non è esclusa e non è neppure relegata a ipotesi tassative e residuali (a differenza dell'iniziale proposta della Commissione), sebbene costituisce una modalità eccezionale di affidamento del servizio; essa è ammessa dal Regolamento (CE) n. 1370/2007, salvo che non sia vietata dalla legislazione nazionale (art. 5, paragrafi 2, 4, 5 o 6).

Pertanto, l'amministrazione competente, se non intende fornire essa stessa il servizio di trasporto, sceglie l'impresa alla quale affidare la fornitura e la gestione del servizio pubblico, concludendo un **contratto di servizio pubblico** che deve avere il contenuto di cui agli artt. 3 e 4 del Regolamento (CE) n. 1370/2007.

In particolare, nel contratto devono essere indicati con chiarezza gli **obblighi di servizio pubblico** che l'operatore del servizio deve assolvere e le **zone geografiche interessate**, nonché devono essere stabiliti i parametri per calcolare la **compensazione** per detti obblighi (oltre al controllo e alla revisione della stessa, le modalità per evitare le sovra-compensazioni e quelle per il loro eventuale recupero), ovvero i diritti di esclusiva spettanti all'impresa in relazione ai suddetti servizi.

Inoltre, nel contratto di servizio pubblico sono definite le modalità di ripartizione dei costi per il personale, le spese di manutenzione e riparazione dei veicoli e tutti gli altri costi connessi alla fornitura del servizio.

Ai sensi dell'art. 4, paragrafo 3, nel contratto deve anche essere indicato il termine di **durata del servizio**, che, per i servizi di trasporto con autobus, non può essere superiore a dieci anni.

## 3. La Compensazione

Il Regolamento (UE) n. 1370/2007 riconoscendo la peculiarità del settore, nel quale il libero gioco della concorrenza condurrebbe a servizi di scarsa qualità, ammette la legittimità di compensazioni degli obblighi di servizio imposti ai gestori.

Affermati tali principi si pongono due ordini di problemi: da un lato l'entità delle compensazioni, dall'altro lato il loro adeguamento periodico.

Per quanto concerne **l'entità delle compensazioni**, essa è legittima entro il limite dello stretto indispensabile per garantire l'equilibrio sinallagmatico del contratto, mentre la sovra-compensazione non è ammissibile perché finisce col costituire un aiuto di Stato incompatibile.

Qualora le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico costituiscano un aiuto di Stato, la Commissione può dichiarare tali compensazioni compatibili con il mercato interno sulla base dell'articolo 106 del TFUE e, per quanto riguarda i trasporti terrestri, dell'articolo 93 del TFUE.

La decisione della Commissione del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di **SIEG**<sup>2</sup> e, per i trasporti terrestri, il Regolamento

---

<sup>2</sup> Decisione della Commissione, del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione 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 d'interesse economico generale, GU L 7 dell'11.1.2012, pag. 3.

(CE) n. 1370/2007, specificano le condizioni alle quali determinati accordi di compensazione sono compatibili, rispettivamente, con l'articolo 106, paragrafo 2, e con l'articolo 93 del TFUE e **non sono soggetti all'obbligo di notifica preventiva** di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE.

Le altre compensazioni degli obblighi di servizio pubblico devono essere notificate alla Commissione, che ne valuta la compatibilità sulla base della disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)<sup>3</sup> e, per quanto riguarda i trasporti terrestri, del Reg. (CE) n. 1370/2007.

Le modalità di calcolo della compensazione sono stabilite dall'**Allegato 1** al Regolamento (CE) 1370/2007 il quale prevede che essa sia liquidata sottraendo dai costi sostenuti per adempiere all'obbligo di servizio pubblico i ricavi da tariffe (biglietti e abbonamenti, altri ricavi generati dall'assolvimento dell'obbligo ed eventuali effetti finanziari positivi generati all'interno della rete gestita) ed aggiungendovi un ragionevole utile. In sostanza si tratta di applicare la seguente formula:

**costi - ricavi da traffico ed altri ricavi indiretti + ragionevole utile = compensazione.**

A questo proposito è fondamentale la sentenza della Corte di Giustizia UE 280 del 24/7/2003, meglio nota come Altmark<sup>4</sup>.

*“Uno Stato membro che corrisponde ad un'azienda incaricata di svolgere un servizio di interesse generale una compensazione economica non viola le disposizioni comunitarie che pongono un divieto di fornire Aiuti di Stato in grado di alterare le regole di concorrenza se, nell'attribuire la compensazione, sono rispettate quattro condizioni. L'intervento statale è sottratto alla qualificazione di aiuto se... ”:*

1. l'impresa sia effettivamente incaricata di obblighi di servizio pubblico;
2. vengano preventivamente fissati in modo obiettivo e trasparente i parametri per il calcolo della compensazione;
3. la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole (C - R+MUR)<sup>5</sup>;

ed infine, ed è la quarta condizione indicata dalla Corte di Giustizia al punto 93 della motivazione:

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

Tale condizione è richiamata nel considerando del Regolamento CE 1370/2007, mentre non è sviluppata nell'articolato. Rimane perciò aperto il problema di individuare i costi da valutare ai fini della determinazione della compensazione.

È cioè dubbio se si debbano considerare i costi effettivi delle aziende, oppure si debbano considerare i costi standard calcolati a tavolino con riferimento a quelli teorici di *“un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste”.*

Si tratta, in altre parole, di comprendere la portata applicativa della quarta condizione posta dalla sentenza Altmark, che appunto contiene il riferimento all'impresa di media efficienza.

---

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione - Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011), GU C 8 dell'11.1.2012.

<sup>4</sup> Corte giustizia Comunità Europee, 24-07-2003, n. 280, Altmark Trans GmbH c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

<sup>5</sup> Se l'impresa svolge anche altre attività di mercato, vi sia una separazione contabile che consenta di evitare di confondere i costi di queste ultime con quelli connessi agli obblighi di servizi, perché la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento dell'obbligo di servizio.

Un utile contributo a questo riguardo si trae dalla **Comunicazione della Commissione UE del 20.12.2011** proprio in merito alle compensazioni per le prestazioni di SIEG, pubblicata sulla GUCE dell'11.1.2012.

Ivi si legge al punto 3.6 che: *“In base alla quarta condizione della sentenza Altmark, la compensazione offerta deve essere il risultato di una procedura di appalto pubblico che consente di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, oppure il risultato di un'operazione di analisi comparativa con un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari”*.

**La comunicazione distingue perciò, traendo spunto dalla motivazione della sentenza Altmark, tra i casi in cui sia svolta una procedura di gara e casi in cui una siffatta procedura manchi.**

Secondo la comunicazione (cfr. punto 63): *“Il modo più semplice per le autorità pubbliche di soddisfare la quarta condizione Altmark è svolgere una procedura di gara in modo aperto, trasparente e non discriminatorio”* che ... *“è un metodo adeguato per confrontare diverse offerte potenziali e fissare la compensazione in modo tale da escludere la presenza di aiuti”*.

Ne segue che la compensazione che scaturisce da una gara è di per sé stessa congrua e, se sono rispettate le altre condizioni della sentenza Altmark, la compensazione non costituisce Aiuto di Stato.

Se invece la gara non è stata espletata, prosegue la Comunicazione, *“Se per un determinato servizio esiste una remunerazione di mercato generalmente accettata, questa costituisce il miglior parametro di riferimento per la compensazione in mancanza di gara”*.

In altre parole, in mancanza di gara, se esiste una remunerazione di mercato di quel servizio generalmente accettata, quest'ultima può costituire utile riferimento per la determinazione della compensazione.

Se manca la gara, e neppure esiste una remunerazione di mercato di quel servizio generalmente accettata, allora entra in gioco l'analisi dei costi di un'azienda di media efficienza nel settore: *“Qualora non esista tale remunerazione di mercato, l'importo della compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari per soddisfare gli obblighi di servizio pubblico, avrebbe dovuto sostenere per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per il loro adempimento. L'obiettivo è garantire che non siano presi come riferimento i costi elevati di un'impresa non efficiente.”*

I casi cui si riferisce la Comunicazione, e prima di essa la sentenza Altmark, sono ovviamente quelli degli affidamenti in house e delle trattative private; in entrambi i casi è però evidente che l'affidatario presta il proprio consenso, e perciò accetta liberamente le condizioni dell'affidamento, ivi compresa la compensazione. Ed in questi è anche logica e comprensibile l'esigenza di un siffatto parametro di riferimento per il calcolo della compensazione, perché altrimenti si corre il rischio di affidare servizi senza gara a soggetti che possano lucrare corrispettivi non proporzionati a costi effettivi e ragionevoli, eventualmente anche “gonfiando” i costi in mancanza di parametri di riferimento. Per evitare questi rischi, si ripete, in mancanza di una gara o di un prezzo certo di mercato, la Corte di Giustizia prima, ed oggi la Commissione, hanno correttamente fatto riferimento ai costi di una azienda di media efficienza, individuando così costi standard medi come parametro di riferimento per la determinazione delle compensazioni.

Senonché, oltre ai due casi ipotizzati dalla sentenza Altmark e dalla Comunicazione, esiste una terza e particolare fattispecie, che purtroppo negli ultimi due anni, come sopra si è accennato, da caso eccezionale è diventata la regola, complice la crisi economica che ha comportato l'indisponibilità di risorse sufficienti a permettere agli enti di bandire una vera gara di durata adeguata.

Abbiamo visto infatti che, per garantire la continuità del servizio, gli Enti hanno imposto alle aziende che gestivano in precedenza il servizio (in quanto aggiudicatarie delle precedenti gare), con atti autoritativi, di gestire i servizi, con i relativi obblighi di servizio, a condizioni imposte unilateralmente, e non accettate dalle Aziende stesse.

Si è venuto così a creare un *tertium genus* rispetto alle due fattispecie previste a livello europeo, che non può essere trattato allo stesso modo, perché in questo caso, ed è un aspetto essenziale, **l'impresa non presta il proprio consenso all'imposizione dell'obbligo di servizio (come invece accade sia in caso di**

**partecipazione alla gara, sia in caso di trattativa privata). L'impresa subisce l'imposizione, cioè non può sottrarsi all'atto autoritativo.**

Allora è evidente che la compensazione deve tenere conto dei costi effettivi dell'azienda, senza riferimento ai costi di un'azienda di media efficienza del settore. Sarebbe fuori da ogni logica, ed in contrasto con i principi costituzionali di libera impresa, che una impresa, costretta a svolgere il servizio minutamente regolato a condizioni imposte, e che non le ha accettate, fosse anche costretta a subire una perdita di esercizio perché la compensazione è insufficiente a coprire i suoi costi.

Tale principio del resto risulta chiaramente affermato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1405/2010 nella quale si legge che *"ferma la spettanza dei contributi di esercizio nella misura determinata in provvedimenti amministrativi finali, non può essere negato all'esercente di servizio pubblico la pretesa del ristoro dei costi effettivamente sostenuti in ragione dell'espletamento del servizio pubblico. Il richiamato indirizzo giurisprudenziale di questo Consiglio, ribadito dalla citata decisione n. 4684/09 della V sezione, ha del resto trovato da ultimo puntuale conferma nella recente sentenza della Corte di Giustizia CE sez. Seconda 7.05.2009"*.

Quindi, conclude la predetta sentenza, *"l'ammontare della compensazione va calcolato, sulla base dei dati certi, ricavabili dalla contabilità dell'interessata, dai quali emerga la differenza fra i costi imputabili alla parte dell'attività dell'impresa interessata dall'obbligo di servizio pubblico e gli introiti corrispondenti"*.

Ad ulteriore conferma, la recente Decisione della Commissione UE 20/12/2011 n. 2012/21/UE *"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"*, stabilisce all'art.5 i criteri di determinazione della compensazione:

*"I costi da prendere in considerazione comprendono tutti i costi sostenuti nella gestione del servizio di interesse economico generale. Essi sono calcolati come segue, sulla base di principi di contabilità analitica generalmente riconosciuti:*

- a) quando le attività dell'impresa considerata si limitano al servizio di interesse economico generale, possono essere presi in considerazione tutti i suoi costi;*
- b) quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del servizio di interesse economico generale, vengono presi in considerazione solo i costi relativi al servizio di interesse economico generale;*
- c) i costi imputati al servizio di interesse economico generale possono includere tutti i costi diretti connessi alla gestione del servizio di interesse economico generale stesso e una quota adeguata dei costi comuni sia al servizio di interesse economico generale che ad altre attività;*
- d) i costi connessi ad investimenti, in particolare relativi a infrastrutture, possono essere presi in considerazione quando risultano necessari per la gestione del servizio di interesse economico generale"*.

Il Regolamento CE 1370/2007 non contiene, del resto, alcun riferimento ai costi di un'azienda di media efficienza nel settore.

A questo punto occorre spendere qualche parola su un'altra componente essenziale della compensazione, e cioè il **"ragionevole margine di utile"**.

#### **4. Il margine di utile ragionevole**

Il **ragionevole margine di utile** costituisce uno degli elementi portanti del sistema di definizione dei costi. Tale concetto è di portata comunitaria, definito in primis dalla sentenza Altmark e successivamente traslato nel Regolamento (UE) n.1370/2007.

La sentenza *Altmark* senza dubbio costituisce il maggior contributo all'ampio dibattito circa la questione se le compensazioni per obbligo di servizio pubblico possano costituire un aiuto di Stato e quindi elemento capace di falsare i meccanismi concorrenziali. La sua rilevanza risiede, in particolare, nell'aver

puntualmente definito le quattro condizioni necessarie affinché una compensazione possa essere non considerata aiuto di Stato.

Entrando nel merito dei contenuti, con particolare riferimento alle compensazioni economiche per gli obblighi di servizio pubblico, il regolamento non fa altro che trasferire in via normativa le quattro condizioni individuate dalla Sentenza Altmark confermando l'impianto logico sistematico dei precedenti regolamenti circa la *ratio* che sottende le compensazioni economiche (sostegno finanziario all'impresa per l'assunzione dell'obbligo di svolgimento di servizi socialmente indispensabili ma commercialmente non convenienti).

In dettaglio, l'articolo 4, comma 1, lettera a) del Regolamento (UE) n.1370/2007 prevede che i contratti di servizio e le norme generali stabiliscano con chiarezza gli obblighi di servizio pubblico che l'operatore deve assolvere e le zone geografiche interessate (principio della chiarezza nella definizione degli OSP-1<sup>a</sup> condizione Altmark) e la lettera b) dispone che i contratti di servizio e le norme generali stabiliscano in anticipo:

1. i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione;
2. la natura e la portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi in modo da impedire una compensazione eccessiva (2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> condizione Altmark).

Nel caso poi di un contratto affidato senza ricorrere a procedure di gara, tali parametri sono determinati in modo tale che la compensazione corrisposta non possa superare l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall'operatore del servizio pubblico, nonché di **un profitto ragionevole** (IV condizione Altmark).

Tuttavia, il legislatore europeo non definisce in modo puntuale la metodologia di calcolo del ragionevole margine di utile ma si limita a definirlo come *"tasso di remunerazione del capitale abituale per il settore, in un determinato Stato membro, che tiene conto dell'esistenza o della mancanza di rischio assunto dall'operatore di servizio pubblico"*.

Ad ogni buon conto, alla luce delle recentissime comunicazioni della Commissione Europea il concetto del ragionevole margine di utile viene definito nella Decisione della Commissione UE 20.12.2011 la quale, è doveroso precisare, si applica ai servizi di interesse economico generale (SIEG) ad esclusione dei trasporti terrestri, in quanto disciplinati dal Regolamento (UE) n.1370/2007. Tuttavia, diversi concetti interessano il settore del trasporto terrestre per eventuali effetti incrociati legati all'interpretazione di alcuni principi.

Nel presente lavoro, dunque, per l'impostazione della metodologia del ragionevole margine di utile si è fatto riferimento alla disciplina europea. Si riportano di seguito i punti principali.

*Per "margine di utile ragionevole" si intende il tasso di remunerazione del capitale<sup>6</sup> che un'impresa media esigerebbe nel valutare se prestare o meno il servizio di interesse economico generale per l'intero periodo di incarico, tenendo conto del livello di rischio.*

---

<sup>6</sup> Per "tasso di remunerazione del capitale" s'intende il tasso di rendimento interno (IRR) che l'impresa ottiene sul capitale investito nell'arco di tempo corrispondente alla durata del progetto, cioè l'IRR sui flussi di cassa del contratto, tasso che perciò l'impresa potrà provare caso per caso.

$$WACC^{post} = K_E \times \frac{E}{D+E} + (1-t) \times K_D \times \frac{D}{D+E}$$

Dove:

- E= capitale di rischio
- D= indebitamento
- K<sub>E</sub>= tasso di rendimento del capitale di rischio
- K<sub>D</sub>= tasso di rendimento sull'indebitamento
- t = aliquota fiscale per il calcolo del beneficio fiscale derivante dalla deducibilità, ai fini delle imposte dirette, degli oneri finanziari (cosiddetto scudo fiscale)

*Ove debitamente giustificato<sup>7</sup>, per determinare l'ammontare del margine di utile ragionevole è possibile ricorrere ad indicatori del livello dell'utile diversi dal tasso di remunerazione del capitale come il tasso medio di remunerazione del capitale proprio<sup>8</sup>, il rendimento del capitale investito, il rendimento degli attivi o l'utile sulle vendite.*

*Il livello di rischio dipende dal settore interessato, dal tipo di servizio e dalle caratteristiche del meccanismo di compensazione.*

*Ai fini della citata Decisione, è in ogni caso considerato ragionevole un tasso di rendimento del capitale non superiore al tasso swap pertinente maggiorato di un premio di 100 punti base. Il tasso swap pertinente è il tasso swap la cui scadenza e valuta corrispondano alla durata e valuta dell'atto di incarico. Se la prestazione di servizi di interesse economico generale non è connessa a un rischio commerciale o contrattuale significativo, in particolare quando il costo netto sostenuto per la prestazione del servizio è essenzialmente compensato interamente ex post, l'utile ragionevole non può superare il tasso swap pertinente maggiorato di un premio di 100 punti base.*

*6. Nel determinare il margine di utile ragionevole, gli Stati membri possono introdurre criteri di incentivazione riguardanti in particolare la qualità del servizio reso e gli incrementi di efficienza produttiva. Quest'ultimi non devono ridurre la qualità del servizio prestato. Le remunerazioni associate agli incrementi di efficienza sono fissate a un livello tale da consentire una ripartizione equilibrata dei benefici fra l'impresa e lo Stato membro e/o gli utenti.*

Occorre poi brevemente affrontare la problematica dell'**adeguamento periodico** del corrispettivo.

Trattandosi di contratti di durata, è evidente l'importanza di prevedere un meccanismo di adeguamento del corrispettivo (cioè della compensazione).

L'adeguamento annuale del corrispettivo non può essere limitato al tasso di inflazione programmata perché la dinamica dei costi, specialmente di quelli specifici del settore dei trasporti (si pensi all'aumento esponenziale del costo del gasolio che in questi ultimi anni è stato di 3-4 volte superiore rispetto all'inflazione programmata) la renderebbe assolutamente insufficiente.

Il necessario adeguamento deve essere condotto tenendo conto dell'incremento dei costi (v. ad es. Consiglio di Stato, sez. V, 11.05.04 n. 2961) utilizzando, se vi siano, le rilevazioni ed elaborazioni dei prezzi di mercato rilevati dall'Istat come disposto dall'articolo 6 L. n. 537/93; la revisione deve condurre al risultato di garantire l'equilibrio sinallagmatico del contratto e quindi non può a priori essere limitato al tasso di inflazione programmata.

Ogni diversa interpretazione confliggerebbe anche col principio generale dell'equilibrio economico-finanziario della gestione e della "corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la integrale copertura dei costi", sancito dall'art.117 del D.Lgs. 18.8.2000 n.267.

Sarebbe auspicabile che nelle nuove gare si tenesse conto di questi principi, già oggetto di numerosi contenziosi, onde evitare effetti comunque spiacevoli e rischiosi, e cioè la diserzione delle gare, oppure la partecipazione di grandi imprese straniere disponibili a fare dumping, cioè presentare offerte anche in perdita allo scopo di entrare nel mercato, con le inevitabili impugnazioni.

E tutto senza considerare il grave danno pubblico che subirebbero gli enti locali che sono proprietari della maggioranza del capitale sociale di molte delle società che attualmente gestiscono i servizi.

A ciò si aggiunga, sul piano giuridico, che il mero adeguamento in base all'inflazione programmata, è in contrasto con l'art. 6 della L. n. 537/93 e con l'art. 115 del Codice dei contratti pubblici, e contraddice il principio generale sancito dall'art. 117 del D.Lgs n. 267/00 che impone l'equilibrio economico nella gestione dei contratti di servizio pubblico.

---

<sup>7</sup> Prove attestanti che l'utile non eccede il livello che un'impresa esigerebbe nel valutare se prestare o meno il servizio, adducendo ad esempio i rendimenti realizzati in base a contratti simili attribuiti in condizioni di concorrenza.

<sup>8</sup> In un dato anno, l'indicatore contabile "remunerazione del capitale proprio" (ROE) è definito come il rapporto tra il risultato prima delle imposte e degli oneri finanziari (EBIT) e il capitale proprio nell'anno in questione. Il rendimento annuo medio dovrebbe essere calcolato sul periodo di durata dell'incarico applicando come fattore di attualizzazione, a seconda dei casi, il costo del capitale dell'impresa oppure il tasso stabilito nella comunicazione della Commissione sul tasso di riferimento.

## 5. Parametri per il calcolo della compensazione

I parametri utilizzati come base per il calcolo della compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di garantire che la compensazione non conferisca un vantaggio economico che potrebbe favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti.

La necessità di stabilire preventivamente i parametri per il calcolo della compensazione non implica che quest'ultima debba essere calcolata sulla base di una formula specifica (ad esempio un determinato prezzo per giorno, per passeggero o per numero di utenti). Ciò che conta è solo che sia chiaro fin dall'inizio come sarà determinato il risarcimento.

Se decide di compensare tutte le voci di spesa del prestatore, l'autorità deve stabilire sin dall'inizio come determinare e calcolare tali spese. In tale contesto, possono essere presi in considerazione soltanto i costi direttamente connessi alla prestazione del servizio di interesse economico generale. Tutti gli introiti che l'impresa percepisce grazie alla fornitura del servizio di interesse economico generale devono essere dedotti.

Se all'impresa, come parte della sua compensazione, è offerto un utile ragionevole, l'atto di incarico deve anche stabilire i criteri per il calcolo di tale utile.

Qualora durante il periodo d'incarico sia prevista una revisione dell'importo della compensazione, l'atto d'incarico deve specificare le modalità della revisione e l'eventuale impatto sull'importo totale della compensazione.

Se un servizio di interesse economico generale è attribuito mediante una procedura di gara, il metodo di calcolo della compensazione deve figurare fra le informazioni trasmesse a tutte le imprese che intendono prendervi parte.

### 5.1 Criteri per la redazione del Piano economico-finanziario simulato da parte dell'AU

Ai fini della determinazione delle compensazioni a copertura degli obblighi di servizio pubblico che compongono il corrispettivo a base d'asta, le AU devono attenersi ai principi di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del Reg. (CE) n. 1370/2007 e all'articolo 17 del DLgs n. 422/1997 e s.m.i. e predisporre un piano economico-finanziario, denominato PEF simulato.

Le AU predispongono il PEF simulato, con le modalità indicate nell' Allegato 1 e sulla base di ipotesi di ripartizione delle varie tipologie di rischio tra l'ente affidante e il gestore, in funzione delle caratteristiche della gara, con particolare riferimento all'oggetto e alla natura del contratto da aggiudicare. Per la ripartizione dei rischi si tiene conto almeno delle tipologie di rischio indicate nel Allegato 2.

Il PEF simulato è finalizzato a stimare la congruità del corrispettivo posto a base d'asta, la sostenibilità economico-finanziaria delle offerte presentate dai partecipanti alla gara e a definire la corretta allocazione dei rischi connessi all'oggetto di affidamento. La sostenibilità economico-finanziaria del PEF simulato è verificata tramite l'applicazione di indici di redditività positivi anche nel caso di subentro nella titolarità dei beni mobili, immobili e del materiale rotabile.

In sede di pubblicazione del bando di gara è reso noto il solo corrispettivo a base d'asta risultante dalla simulazione del piano economico-finanziario di cui alla presente misura, distinto per tipologia di servizio e nelle sue diverse componenti, nonché l'adottata ripartizione dei rischi tra l'AU e il gestore.

### 5.2 Criteri per il calcolo delle compensazioni per gli affidamenti in house o diretti

Per gli affidamenti *in house* o diretti, le compensazioni a copertura degli obblighi di servizio pubblico sono determinate nel rispetto dei principi di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), ed all'Allegato 1 del regolamento (CE) n. 1370/2007 e secondo le modalità indicate nello schema di cui all'Allegato 3.

Al fine di predisporre la Relazione di cui all'articolo 7, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1370/2007, l'AU effettua il calcolo delle compensazioni separatamente per ciascuna modalità di trasporto, tenendo distinti



in particolare i servizi di trasporto mediante autobus e i trasporti su rotaia, anche al fine di consentire le successive attività di controllo e valutazione delle prestazioni di servizi, della qualità e del finanziamento della rete dei trasporti pubblici.

### 5.3 Criteri per la redazione del piano economico-finanziario da parte dei concorrenti

Le AU disciplinano la predisposizione da parte dei partecipanti alla gara di un piano economico-finanziario contenente la proiezione dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti per il periodo di durata dell'affidamento. Nell'ambito dei ricavi è compreso il corrispettivo pubblico corrispondente all'offerta presentata per gli anni di durata dell'affidamento.

Il piano economico-finanziario può essere richiesto in caso facoltativo dalle AU qualora l'importo complessivo a base d'asta sia inferiore a dieci milioni di euro.

Il piano economico-finanziario viene redatto secondo le istruzioni fornite dall'ente affidante, il quale si impegna a garantirne la massima riservatezza, e si può comporre dei seguenti documenti:

- a) conto economico;
- b) stato patrimoniale;
- c) indici di redditività, produttività, economico-finanziari e patrimoniali.

### 5.4 Allegato 2 - Predisposizione del PEF simulato

Predisposizione del conto economico simulato

Fase 1

Individuazione delle voci del costo di produzione necessarie per l'assolvimento di tutti gli obblighi definiti nel contratto di servizio in base a quanto indicato nell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c) del regolamento (CE) n. 1370/07. Tali voci sono così specificate:

- spese per il personale
- spese per l'energia
- oneri per le infrastrutture
- oneri per la manutenzione e riparazione dei veicoli adibiti al trasporto pubblico
- oneri del materiale rotabile e delle installazioni necessarie per l'esercizio dei servizi di trasporto passeggeri
- costi fissi

Esse vanno raccordate con le analoghe voci di costo della nomenclatura del conto economico del bilancio, previste dall'articolo 2425 del Codice Civile, e precisamente:

- B6) per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci
- B7) per servizi
- B8) per godimento beni di terzi
- B9) per il personale
- B10) ammortamenti e canoni
- B12) accantonamenti per rischi
- B13) altri accantonamenti
- B14) oneri diversi di gestione

I soggetti che adottano i principi contabili internazionali IAS (*International Accounting Standards*) procederanno al raccordo con le analoghe voci dello schema di conto economico predisposto “per natura” secondo le indicazioni del principio IAS 1, e precisamente:

- Materie prime sussidiarie e di consumo
- Costi del personale
- Altri Costi operativi (di cui costi per servizi, costi per godimento di beni di terzi, altri oneri di gestione)
- Ammortamenti
- Accantonamenti e svalutazioni

La voce di costo relativa all'imposta IRAP, se non già considerata nel calcolo dell'equa remunerazione del capitale, è da includere nei costi operativi.

Ciascuna delle suddette categorie di costo può essere a sua volta maggiormente dettagliata in funzione delle specifiche caratteristiche delle attività oggetto di gara, in conformità alle migliori pratiche contabili del settore o ai criteri contabili nazionali ed internazionali. In ogni caso, i costi indicati devono essere strettamente necessari e funzionali all'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico. I costi vanno stimati sulla base di ipotesi di efficienza, con riferimento a un'impresa mediamente efficiente<sup>9</sup> e in relazione agli investimenti da effettuare, tenendo conto dell'andamento dei prezzi al consumo per gli anni di durata dell'affidamento come desumibile dalle proiezioni presentate nel Documento di Economia e Finanza.

Per quanto riguarda i costi del personale, la stima è condotta applicando i valori medi del costo unitario annuo del lavoro per le diverse qualifiche, così come desumibili dal CCNL e dai contratti aziendali (se gli stessi vengono trasferiti) moltiplicati per il totale degli addetti previsti in relazione a specifiche ipotesi di produttività. Per i costi esterni, si fissano intervalli di valore corrispondenti a appropriati benchmark.

Per quanto riguarda gli ammortamenti, la stima deve essere basata in prevalenza sulla durata effettiva della vita utile delle varie tipologie di cespiti ricomprese nel parco dei beni di investimento richiesti, nel caso degli autobus assumendo a riferimento i criteri indicati nella norma UNI 11282/2008 e s.m.i.. Rispetto alla durata effettiva di vita utile sono commisurati gli oneri di manutenzione. Il fabbisogno di tali beni, con particolare riferimento al materiale rotabile e ai beni strumentali eventualmente richiesti per l'effettuazione del servizio, è stimato sulla base del programma di esercizio oggetto di gara, tenendo conto degli orari dei servizi e delle massime uscite necessarie.

Se non già ricompresi nella remunerazione del capitale (come è il caso laddove si adotti una misura del costo del capitale che ponderi sia il costo del capitale di rischio che quello del capitale di terzi, come il parametro del “costo medio ponderato del capitale” o *Weighted Average Cost of Capital* - WACC), devono essere considerati gli oneri finanziari correlati sia all'acquisto di beni strumentali (fabbisogno finanziario), sia anche alle specifiche modalità di pagamento del corrispettivo (fabbisogno corrente).

## Fase 2

Valutazione delle diverse tipologie di ricavi in relazione alla struttura della gara e all'oggetto di affidamento (possibilità di utilizzo/sfruttamento spazi commerciali, gestione di servizi accessori, ecc.). Per quanto riguarda la voce di ricavo generalmente più rilevante, i ricavi da traffico, la stima va condotta in

---

<sup>9</sup> La Commissione ritiene che il concetto di «impresa gestita in modo efficiente» comporti il rispetto dei principi contabili vigenti a livello nazionale, internazionale o dell'Unione. Gli Stati membri possono basare la propria analisi, tra l'altro, su rapporti analitici rappresentativi della produttività (quali il fatturato sul capitale investito, i costi totali sul fatturato, il fatturato per dipendente, il valore aggiunto per dipendente o i costi del personale sul valore aggiunto), o su rapporti analitici relativi alla qualità della prestazione rispetto alle aspettative degli utenti. Un'impresa incaricata di un servizio di interesse economico generale che non soddisfa i criteri qualitativi stabiliti dallo Stato membro interessato non è un'impresa gestita in modo efficiente anche se ha costi modesti.

Le imprese con tali rapporti analitici rappresentativi di una gestione efficiente possono essere considerate imprese medie rappresentative. Tuttavia, l'analisi e il confronto delle strutture di costo deve tener conto della dimensione dell'impresa in questione e del fatto che in certi settori possono coesistere imprese con strutture di costo molto diverse.

base al sistema tariffario approvato dall'ente competente (vigente e prospettico sulla base di eventuali atti di indirizzo già noti) e ai modelli di previsione della domanda utilizzati. Nel computo vanno considerati anche gli eventuali "effetti finanziari positivi derivanti dallo svolgimento degli obblighi di servizio pubblico (OSP)", effetti che si riferiscono ai vantaggi economici, traducibili in maggiori introiti, che non potrebbero conseguirsi se non si gestissero i servizi soggetti a OSP. Tali vantaggi sono da ritenersi già largamente computati nella stima dei ricavi da traffico, nella misura in cui queste tengono conto degli "effetti di rete" per calcolare i passeggeri trasportati e delle altre tipologie di ricavo (es. ricavi da pubblicità, se ammessi dalle regole di gara).

### Fase 3

Addizione di un ragionevole margine di utile, da intendersi come un tasso di remunerazione del capitale abituale per il settore, che tiene conto *"dell'esistenza o della mancanza di rischio assunto dall'operatore di servizio pubblico a seguito dell'intervento dell'autorità pubblica"* \*Allegato al regolamento (CE) n. 1370/2007+. A tale proposito l'ente affidante formula precise e circostanziate ipotesi di suddivisione dei rischi con il gestore per tutta la durata dell'affidamento. Quanto più numerose sono le tipologie di rischio che gravano sull'ente affidante e maggiore la loro entità, tanto minore deve essere la remunerazione del capitale proprio riconosciuta al gestore. La misura dell'utile non deve essere necessariamente positiva o la stessa per tutti gli anni di durata dell'affidamento in considerazione della possibile diversa incidenza del rischio d'impresa nei vari anni, ma anche in virtù della gradualità dei processi di recupero di efficienza che le caratteristiche della gara consentono all'affidatario (oltre che in virtù del progetto industriale dello stesso).

La stima dei valori del conto economico deve essere compatibile con le ipotesi assunte per la predisposizione dello stato patrimoniale, distinto per fonti e impieghi e strutturato secondo il criterio un funzionale al fine di identificare le diverse aree gestionali.

## 5.5 Allegato 3 - Tipologie di rischio

1. Variazioni costi operativi
2. Variazioni costo del personale di cui:
  - al CCNL di settore (che influisce sulle condizioni di lavoro e produttività, in materia di giorni di ferie, durata e nr. pause, orario di lavoro, al nastro continuo, etc.)
  - ai contratti aziendali
3. Variazioni costi dei carburanti
4. Variazioni elementi di ricavo
5. Variazioni costi finanziari:
  - Oneri finanziari
6. Modifiche Legislative incluse quelle relative al regime fiscale delle attività svolte
7. Modifiche Sistema Tariffario
8. Investimenti

## 5.6 Allegato 4 - Schema per il calcolo della compensazione in caso di affidamento in house o diretto<sup>10</sup> (affidamento non competitivo)

Fase 1. Individuazione delle voci del costo di produzione necessarie per l'assolvimento di tutti gli obblighi definiti nel contratto di servizio in base a quanto indicato nell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c) del regolamento (CE) n. 1370/2007. Tali voci sono così specificate:

- spese per il personale;

---

<sup>10</sup> Allegato A alla Delibera n. 49 del 17 giugno 2015

- spese per l'energia;
- oneri per le infrastrutture;
- oneri per la manutenzione e riparazione dei veicoli adibiti al trasporto pubblico;
- oneri del materiale rotabile e delle installazioni necessarie per l'esercizio dei servizi di trasporto passeggeri;
- costi fissi.

Esse vanno raccordate con le analoghe voci di costo della nomenclatura del conto economico del bilancio, previste dall'articolo 2425 del Codice Civile e precisamente:

- B6) per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci;
- B7) per servizi;
- B8) per godimento beni di terzi;
- B9) per il personale;
- B10) ammortamenti e canoni;
- B11) variazione delle rimanenze;
- B12) accantonamenti per rischi;
- B13) altri accantonamenti;
- B14) oneri diversi di gestione.

I soggetti che adottano i principi contabili internazionali IAS (*International Accounting Standards*) procederanno al raccordo con le analoghe voci dello schema di conto economico predisposto "per natura" secondo le indicazioni del principio IAS 1, e precisamente:

- Materie prime sussidiarie e di consumo;
- Costi del personale;
- Altri Costi operativi (di cui costi per servizi, costi per godimento di beni di terzi, altri oneri di gestione);
- Ammortamenti;
- Accantonamenti e svalutazioni.

Fase 2. I suddetti costi devono essere decurtati delle voci non necessarie per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, ovvero di quei costi che, pur potendo comparire nel bilancio degli affidatari, non sono e non possono essere ricondotti funzionalmente alla fornitura degli obblighi di servizio pubblico.

Fase 3. Individuazione dei *driver* (parametri di riferimento) per l'allocazione dei costi comuni in conformità alle determinazioni dell'Autorità in merito all'esercizio dei poteri di cui all'articolo 37, comma 3, lettera b) del decreto legge n. 201/2011 ("criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate").

Fase 4. Attribuzione dei costi comuni in base ai criteri di cui ai punti precedenti.

Fase 5. Calcolo degli eventuali effetti finanziari positivi derivanti dallo svolgimento degli obblighi. (Allegato 1, fase 2).

Fase 6. Detrazione dei ricavi tariffari e di qualsiasi altro ricavo generato nell'assolvimento degli obblighi di servizio.

Fase 7. Addizione di un ragionevole margine di utile, da intendersi come un tasso di remunerazione del capitale abituale per il settore, in un determinato Stato membro, che tiene conto "*dell'esistenza o della mancanza di rischio assunto dall'operatore di servizio pubblico a seguito dell'intervento dell'autorità pubblica*" \*Allegato al regolamento (CE) n. 1370/2007]. Anche in questo caso, rileva formulare precise e circostanziate ipotesi di suddivisione dei rischi tra gestore e ente affidante per tutta la durata dell'affidamento tenendo conto che l'affidamento *in house* si qualifica come un appalto, essendo i rischi

tutti in capo al secondo per la specifica connotazione del “controllo analogo”, mentre nell’affidamento diretto i rischi vanno considerati alla luce dell’assenza di un confronto competitivo.

Il risultato delle operazioni di cui sopra corrisponde all’effetto finanziario netto che deve essere compensato all’operatore.

## 6. Conclusioni

Attualmente, trattandosi di servizi di trasporto affidati ancora con il sistema della concessione, e pertanto non in esito ad apposita procedura ad evidenza pubblica, come già rappresentato al precedente paragrafo 3, la congrua compensazione deve essere calcolata sulla base del **costo chilometrico standardizzato**, riferito ad un'impresa media, gestita in modo efficiente.

Pertanto, al fine di evitare le sovracompenzioni di cui è fatto esplicito divieto nel ripetuto Reg. (CE) n. 1370/2007, il citato costo standard, attribuito dall’Amministrazione di riferimento al gestore del trasporto pubblico locale, ed il conseguente deficit di contribuzione, per i servizi (numero di chilometri) prodotti con i mezzi oggetto del comodato d’uso gratuito, dovranno essere rideterminati azzerando la voce relativa all’*ammortamento* del materiale rotabile, nonché tenendo conto degli eventuali ulteriori costi a carico del comodante.

Anche nell’ottica della delega ai Comuni di cui alla Legge Regionale n. 1 del 10 gennaio 2011, sarà cura delle Autorità Urbane affidare il servizio relativo al TPL in ambito urbano, al termine del periodo transitorio di cui al Reg. (CE) n. 1370/2007, rispettando le direttive imposte dal medesimo Regolamento, con particolare riferimento alla definizione ex-ante della compensazione e alla metodologia per la eventuale verifica ex-post delle sovracompenzioni.