



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 02.10.2013
C(2013) 6251 final

VERSIONE PUBBLICA

Il presente documento è un documento interno della Commissione ed ha carattere esclusivamente informativo.

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 02.10.2013

Aiuto di Stato SA.33037 (2012/C) – Italia

**Compensazione di Simet SpA
per l'esercizio di servizi di trasporto pubblico dal 1987 al 2003**

(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 02.10.2013

Aiuto di Stato SA.33037 (2012/C) – Italia

**Compensazione di Simet SpA
per l'esercizio di servizi di trasporto pubblico dal 1987 al 2003**

(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente ai detti articoli¹, e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

- (1) In data 18 maggio 2011 le autorità italiane hanno comunicato, a mezzo notifica elettronica, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, la compensazione a favore di Simet SpA (in prosieguo: Simet), per la fornitura – effettuata tra il 1987 e il 2003 - di servizi interregionali di trasporto passeggeri tramite autobus nell'ambito di un obbligo di servizio pubblico, in esecuzione di una sentenza del Consiglio di Stato, il supremo organo giurisdizionale amministrativo italiano (in prosieguo: la misura notificata). Detta notifica è stata protocollata col numero SA.33037.
- (2) Le autorità italiane hanno presentato ulteriori informazioni in merito alla misura notificata il 12 luglio 2011, il 5 ottobre 2011, il 20 febbraio 2012, il 2 e il 28 marzo 2012 e il 17 aprile 2012.

¹ GU C 216 del 21.7.2012, pag. 45.

- (3) Con lettera del 31 maggio 2012, la Commissione ha notificato alle autorità italiane la propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato (in prosieguo: la decisione di avvio). Le seguenti osservazioni sono state ricevute entro le scadenze accettate:
- le autorità italiane hanno presentato le proprie osservazioni sulla decisione di avvio con le lettere del 1° giugno 2012, del 24 settembre 2012 e dell'11 ottobre 2012;
 - l'unico terzo che ha presentato osservazioni in risposta alla decisione di avvio è stato Simet, il potenziale beneficiario della misura notificata. Le sue osservazioni sono state ricevute il 4 agosto 2012, il 31 ottobre 2012 e il 13 dicembre 2012;
 - le autorità italiane hanno commentato le osservazioni del terzo con lettere del 28 novembre 2012, del 4 dicembre 2012, del 19 dicembre 2012 e del 10 gennaio 2013.

2. DESCRIZIONE DELLA MISURA

2.1. La società e i servizi forniti

- (4) Simet è una società privata che gestisce servizi di trasporto passeggeri tramite autobus sulla base di concessioni di servizio rilasciate dallo Stato italiano in forza della legge n. 1822/39². Nello specifico, Simet effettua il servizio di linea su una rete interregionale di tratte che collegano la Calabria con altre regioni italiane. Oltre a questi servizi, che rappresentano circa i due terzi delle sue entrate, Simet fornisce anche altri servizi, compresi servizi di trasporto internazionale, servizi turistici e servizi di noleggio autobus con conducente³, che rappresentano il restante terzo delle entrate totali della società.
- (5) Nell'ottobre 1999 Simet ha presentato per la prima volta al ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (in prosieguo: il ministero) una richiesta di compensazione per oneri di servizio pubblico per il servizio di trasporto interregionale tramite autobus relativamente agli anni a partire dal 1987⁴. Il ministero ha respinto quella richiesta e le successive, sostenendo di non aver incaricato Simet della gestione di servizi pubblici.

² Legge 28 settembre 1939 - Disciplina degli autoservizi di linea (autolinee) per viaggiatori, bagagli e pacchi agricoli in regime di concessione alla industria privata (successivamente modificata dal decreto legislativo 285/2005).

³ Cfr. <http://ngs.Simetspa.it/portale/azienda/>

⁴ Lettera di Simet del 22 ottobre 1999, riferimento 175/99.

- (6) Stando alle autorità italiane, Simet, così come altri operatori di servizi di linea interregionali, operava in forza di licenze provvisorie (concessioni) rinnovate di anno in anno previa domanda della società esercente. Tali concessioni conferivano alla società esercente il diritto esclusivo di prestare i servizi in questione. In base ai disciplinari di concessione annuale, l'erogazione del servizio non conferiva all'operatore il diritto a sussidio o a compenso di sorta e il servizio si intendeva esercitato a tutto rischio e pericolo dell'impresa esercente. Le tariffe proposte dalla società stessa erano quelle riportate nei disciplinari di concessione annuale autorizzati dal ministero.
- (7) Nel corso degli anni la società ha presentato una serie di domande di modifica delle modalità di erogazione dei servizi forniti, che venivano solitamente accolte sulla base della procedura prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 369/94⁵. Gli articoli 4 e 5 del D.P.R. 369/94 prevedono una procedura dettagliata di valutazione e analisi comparativa delle domande per l'introduzione di ciascun nuovo servizio sulla base di una concessione.

2.2. Le decisioni del Consiglio di Stato precedenti alla decisione di avvio

- (8) In risposta ai rifiuti del ministero di concedere compensazioni per oneri di servizio pubblico a partire dal 1987, Simet ha presentato ricorso dinanzi al tribunale amministrativo, chiedendo una compensazione per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.
- (9) Dopo i vari gradi di giudizio, il Consiglio di Stato, con sentenza 1405/2010 del 9 marzo 2010 (decisione 1405/2010) (in prosieguo, sentenza 1405/2010), ha ritenuto che Simet avesse il diritto di ricevere compensazioni per i servizi di autobus di linea (prevalentemente interregionali) forniti in virtù delle concessioni rilasciate dallo Stato italiano. La sentenza stabiliva inoltre che l'importo preciso della compensazione dovesse essere determinato sulla base di dati certi ricavati dalla contabilità della società.
- (10) Come spiega più dettagliatamente la decisione di avvio, la sentenza 1405/2010 non ha tuttavia definito precisamente da quale atto legale scaturisse l'imposizione dell'obbligo di servizio pubblico, né in quale forma. Nell'ordinanza 2072/2011, emessa il 18 gennaio 2011 a seguito del mancato rispetto della sentenza 1405/2010 da parte dell'amministrazione, il Consiglio di Stato è più esplicito a riguardo e dichiara che *“il ministero ha più volte negato alla società la possibilità di modificare i percorsi, gli orari, le località di carico, nonché ha disposto, in materia di tariffe, che non potessero superare quelle praticate dalle Ferrovie dello Stato, elementi questi che la società ritiene sintomatici dello svolgimento di un servizio pubblico”*.

⁵ D.P.R. 22 aprile 1994 – Regolamento recante semplificazione del procedimento di concessione di autolinee ordinarie di competenza statale.

- (11) Benché la sentenza 1405/2010 citi il nuovo regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio⁶, che disciplina le compensazioni di servizio pubblico, in quanto *“fissa, per quanto riguarda le compensazioni, criteri non dissimili da quelli della precedente disciplina comunitaria”*, il Consiglio di Stato ha ingiunto alle autorità responsabili di pagare una compensazione a Simet ai sensi degli articoli 6, 10 e 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio⁷.
- (12) Le autorità italiane hanno deciso di attendere la valutazione da parte della Commissione delle misure notificate prima di dare esecuzione alle sentenze del Consiglio di Stato (sentenza 1405/2010 e ordinanza 2072/2010) e pagare a Simet la compensazione.

2.3. Importo inizialmente notificato della possibile compensazione per oneri di servizio pubblico

- (13) Per quanto riguarda l'importo della compensazione da pagare a Simet per i servizi prestati, le autorità italiane hanno presentato alla Commissione una relazione, commissionata da Simet a un consulente esterno (in prosieguo: la relazione iniziale), senza avallare le stime in essa riportate. La relazione iniziale stimava la compensazione dovuta a circa 59,4 milioni di EUR⁸.
- (14) Successivamente, tuttavia, le richieste di compensazione sono state riesaminate poiché in seguito alla decisione di avvio, il Consiglio di Stato ha chiesto una valutazione indipendente sul livello opportuno di compensazione. L'esito di tale valutazione è trattato nelle sezioni 2.6 e 2.7.

2.4. Durata

- (15) Benché Simet abbia rivendicato la compensazione per i servizi forniti fino alla fine del 2013⁹, le autorità italiane sono dell'avviso che il periodo pertinente ai fini della presente notifica sia soltanto quello intercorso dal 1987 al 2003, in quanto la sentenza 1405/2010 concerne esclusivamente il ricorso relativo a quel lasso di tempo. In particolare, il punto 3.1 della sentenza suddetta fa riferimento alle compensazioni per le annualità 1987-2003.

⁶ 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 (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1).

⁷ Regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (GU L 156 del 28.6.1969, pag. 1).

⁸ Per ciascun anno in esame, la compensazione annua è stata ricavata dalla somma del disavanzo risultante dalle perdite d'esercizio, degli oneri finanziari e del rendimento sul capitale proprio. Il calcolo era basato su una serie di ipotesi teoriche, tra cui ipotesi sui costi d'esercizio del servizio di linea per il trasporto interregionale per il periodo precedente al 2000, giacché per quel periodo non era disponibile un sistema di separazione dei conti. Secondo le stime, dal 1987 al 2003 il rendimento atteso sul capitale proprio investito nei servizi di linea avrebbe dovuto essere compreso tra il 20% e il 36%. Poiché le compensazioni annue non sono state corrisposte negli anni per cui sono state calcolate, la perizia ne ha calcolato il valore attuale netto (VAN). Per ulteriori particolari sulla metodologia utilizzata in questo calcolo iniziale, si rimanda alla decisione di avvio.

⁹ A norma dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 285/2005, che ha abrogato la legge n. 1822/39, le concessioni per i servizi di linea rilasciate ai sensi della legge n. 1822/1939 possono essere prorogate sino alla fine del 2013.

2.5. Gli sviluppi del procedimento giudiziario nazionale in seguito alla decisione di avvio

- (16) In seguito al rifiuto, da parte delle autorità italiane, di eseguire la sentenza 1405/2010 e l'ordinanza 2072/2011, il Consiglio di Stato ha adottato una nuova ordinanza, cioè l'ordinanza 270/2012, con cui nominava un collegio di consulenza indipendente per decidere in merito alle modalità di attuazione della sentenza 1405/2010.
- (17) Il collegio, formato da un presidente e due componenti, è stato incaricato di calcolare l'importo della compensazione da pagare a Simet in forza della sentenza 1405/2010. Allo stesso tempo le parti della controversia hanno nominato i propri esperti, i quali hanno commentato le conclusioni preliminari del collegio di consulenza. Nel corso dei mesi, tutto ciò ha portato allo scambio di memorie e controdeduzioni.
- (18) Il collegio di consulenza ha concluso i lavori nell'agosto 2012. Il collegio non è pervenuto a una conclusione unanime, ma ha presentato due relazioni distinte al Consiglio di Stato:
- il 29 agosto 2012 è stata presentata una relazione di minoranza sottoscritta dal presidente del collegio di consulenza nominato dal Consiglio di Stato, nella quale si concludeva che i dati disponibili non erano sufficienti a determinare la compensazione da riconoscere a Simet e che quindi non si poteva concedere alcuna compensazione;
 - il 20 agosto 2012 è stata presentata una relazione di maggioranza sottoscritta da due dei tre consulenti nominati dal Consiglio di Stato, nella quale i consulenti concludevano che la compensazione da riconoscere a Simet ammontava a 22 049 796 EUR.
- (19) Poiché la procedura in materia di aiuti di Stato è ancora in corso dinanzi alla Commissione, il Consiglio di Stato non ha ancora adottato una decisione finale sull'importo della compensazione dovuto a Simet.

2.6. La relazione di minoranza

- (20) Nella relazione di minoranza si mettono in evidenza i seguenti punti:
- la carenza di dati certi ai fini del calcolo della compensazione (richiesti dall'ordinanza 2072/2011 e dalla sentenza 1405/2010);
 - la mancanza di un sistema di separazione di conti previsto dal regolamento (CEE) n. 1191/69, condizione necessaria per concedere la compensazione (in modo da evitare un eccesso di compensazione);
 - l'impossibilità di sostituire il sistema di separazione di conti con altri sistemi contabili, che non hanno ancora dimostrato di consentire un'accurata individuazione di tutti i fattori di costo e ricavo;
 - per quanto riguarda gli anni per i quali sono disponibili i dati di contabilità analitica (soltanto due, ossia il 2002 e il 2003): i documenti allegati ai bilanci (note sui bilanci e rapporto sulle operazioni) non fanno alcun riferimento a tali dati. Questo sembrerebbe indicare che la contabilità analitica non è stata

utilizzata dagli organismi di governo societario come strumento per esercitare il controllo delle attività dell'azienda;

- la mancanza di parametri predeterminati per calcolare la compensazione;
- la mancata identificazione, da parte della società, di obblighi di servizio pubblico precisi, specifici e inequivocabili (in relazione ai tipi individuati nella legislazione dell'Unione) per i singoli percorsi;
- la mancata identificazione dello "svantaggio economico" derivante da tali obblighi;
- la mancata prova del danno sostenuto da Simet, che aveva l'onere di fornire tale prova nei procedimenti che hanno portato alla sentenza 1405/2010.

(21) Alla luce di dette carenze, la relazione di minoranza conclude che non sono disponibili dati certi per calcolare la compensazione disposta dalla sentenza 1405/2010 e quindi non è possibile determinare alcun importo.

2.7. La relazione di maggioranza

(22) La relazione di maggioranza utilizza la seguente metodologia per calcolare la compensazione spettante a Simet:

2.7.1. Elemento di compensazione basato sulla differenza tra costi d'esercizio ed entrate

2.7.1.1. Metodo per stimare le entrate

(23) Per gli anni dal 1987 al 1992 e dal 2002 al 2003 gli esperti hanno estrapolato le entrate derivanti dal servizio di linea direttamente dai conti finanziari. Per il periodo 1993-2001, gli esperti hanno utilizzato la documentazione di Simet sulle entrate dal momento che, per il periodo in questione, i conti finanziari non forniscono dettagli sulle entrate derivanti da tale servizio¹⁰. Sulla base di questi calcoli, le entrate totali per il periodo 1987-2003 sono state fissate a 57 213 440 EUR.

2.7.1.2. Metodo per stimare i costi dei servizi di autobus

(24) Per il periodo 1987-1992, dal momento che non era disponibile la contabilità analitica, gli esperti hanno ripartito i costi del servizio di linea per il trasporto interregionale sulla base della percentuale di introiti generati da quegli stessi servizi durante quel periodo. Per quanto riguarda l'importo totale dei costi, gli esperti li hanno tratti da ciascuno dei bilanci annuali. Quindi, per definire i soli costi d'esercizio, hanno dedotto dai costi totali tutti i costi diversi da quelli d'esercizio, ossia: interessi, oneri finanziari, perdite alla cessione di attivi, perdite e costi vari, imposte dirette e rimanenze finali. Infine, i costi di esercizio attribuibili al servizio di linea per il trasporto interregionale sono stati determinati sulla base della percentuale di entrate generate dagli stessi servizi di linea.

¹⁰ Apparentemente, sulla base delle modifiche della quarta direttiva del Consiglio 78/660/CEE, del 25 luglio 1978, basata sull'articolo 54, paragrafo 3, lettera g), del trattato e relativa ai conti annuali di taluni tipi di società (GU L 222 del 14.8.1978).

- (25) Per il periodo 1993-2001, Simet ha cambiato la presentazione dei dati nei bilanci annuali¹¹. Di conseguenza, per quegli anni, i consulenti hanno dedotto dai bilanci annuali della società il valore dei costi d'esercizio totale quale somma algebrica delle seguenti voci relative ai costi di produzione: materie sussidiarie e di consumo, servizi esterni, godimento di beni di terzi, personale, ammortamenti e svalutazioni, variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie e di consumo, e oneri diversi di gestione. I costi d'esercizio attribuibili ai servizi di linea sono stati quindi determinati sulla base della percentuale delle entrate generate da quegli stessi servizi di linea (come per il periodo 1987-1992). Per gli anni 2000 e 2001, benché venisse applicata la contabilità analitica, i documenti in questione non erano esaustivi, ragion per cui si è deciso di utilizzare lo stesso metodo degli anni precedenti per definire i costi dei servizi di linea.
- (26) Per gli anni 2002 e 2003 erano disponibili dati di contabilità analitica. Pertanto i consulenti hanno suddiviso i costi nelle seguenti categorie: i) costi concernenti il chilometraggio; ii) costi da attribuire direttamente ai servizi di linea; iii) costi da attribuire sulla base del fatturato.
- La prima categoria di costi comprende costi relativi a carburante, olio motore, pneumatici, parti di ricambio, lavori esterni, lavaggio dei veicoli, pedaggi autostradali, manutenzione obbligatoria dei veicoli, noleggio e ammortamento delle attività. Ognuna di queste voci di costo è stata divisa per il numero totale di chilometri percorsi e il costo per chilometro è stato quindi moltiplicato per il numero di chilometri percorsi soltanto dai servizi di linea.
 - La seconda categoria di costi comprende quelle voci di costo che, sulla base della contabilità analitica, sono direttamente attribuibili ai servizi di linea interregionali. Esse comprendono: occupazione diretta, smaltimento dei rifiuti, oneri per commissioni, oneri diversi, spese di parcheggio, noleggio di veicoli di terzi per servizi di linea, acquisti per servizi a bordo, rimborso spese del personale viaggiante.
 - La terza categoria di costi comprende i "costi indiretti" e include costi indiretti del lavoro, costi fissi, assicurazione degli autobus, imposta sulla proprietà dei veicoli, affitto dei locali. Tali costi sono stati ripartiti sulla base della percentuale di entrate generate dagli stessi servizi di linea.
- (27) Una volta sommate le cifre così calcolate per ciascuno dei periodi summenzionati, i costi totali relativi ai servizi di linea per il periodo 1987-2003 sono stati fissati a 59 510 413 EUR.
- (28) Conseguentemente, dopo aver sottratto tali costi dalle entrate derivanti dal servizio di linea, la relazione di maggioranza calcola una perdita operativa pari a 2 296 973 EUR per il periodo 1987-2003.

¹¹ Vedi la nota precedente.

2.7.2. Elemento di compensazione concernente la necessità di garantire la remunerazione del capitale impiegato:

(29) Per ciascun esercizio in oggetto, i consulenti hanno determinato il capitale impiegato come la somma dei seguenti fattori:

- capitale proprio (E), il cui valore è tratto dai bilanci annuali, considerando il capitale sociale,
- capitale di prestito (D). I consulenti hanno considerato capitale di prestito soltanto il debito finanziario, ossia i debiti nei confronti di banche e altri finanziatori.

(30) La formula “Costo medio ponderato del capitale” (WACC) viene presa come base per determinare il tasso di remunerazione del capitale impiegato:

$$WACC = \frac{E}{V} * Re + \frac{D}{V} * Rd * (1 - Tc)$$

Ove: Re = tasso di rendimento atteso sul capitale proprio;

Rd = costo del debito; E = capitale proprio dell'azienda;

D = debito dell'azienda; V = E + D;

E/V = percentuale del finanziamento che consiste di capitale proprio;

D/V = percentuale del finanziamento che consiste di debito;

Tc = aliquota d'imposta sulle società

(31) Il rendimento atteso sul capitale proprio è stato calcolato utilizzando il modello di valutazione degli attivi finanziari, un modello che descrive il rapporto tra rischio e il rendimento previsto:

$$\bar{r}_a = r_f + \beta_a (\bar{r}_m - r_f)$$

Where:

r_f = Risk free rate

β_a = Beta of the security

\bar{r}_m = Expected market return

(32) Il tasso d'interesse per i titoli di Stato a 10 anni, desunto dalle statistiche nazionali, è stato usato come riferimento per un tasso esente da rischio (r_f).

(33) I consulenti hanno concluso che, per gli anni per i quali si doveva valutare la compensazione, gli investitori che investivano in azioni piuttosto che in titoli mobiliari

privi di rischio nel mercato italiano¹² chiedevano in media un premio di rischio ($r_m - r_f$) pari al 5,8%.

- (34) Il coefficiente Beta¹³ delle azioni nel capitale Simet è stato calcolato prendendo il valore Beta unlevered¹⁴ pari a 0,39 per il servizio di autobus e il settore di trasporto¹⁵. Successivamente, detto valore Beta è stato adeguato alla struttura finanziaria comunicata dalla società per ogni anno:

$$\text{Beta Levered} = \text{Beta Unlevered} \times \{1 + [(1 - \text{Aliquota fiscale}) \times (\text{Debito/Capitale proprio})]\}$$

- (35) Dal 1987 al 1994 l'aliquota d'imposta applicata sulle società italiane era pari al 36%, dal 1995 al 2000 al 37% e dal 2001 al 2002 al 36%.
- (36) Secondo i consulenti, la remunerazione del capitale impiegato indica l'importo di compensazione che Simet deve ricevere al netto delle imposte. Poiché la compensazione sarà soggetta a imposta, dev'essere adeguata nel modo seguente:

$$\text{Remunerazione al lordo delle imposte} = \text{Remunerazione al netto delle imposte} \div (1 - \text{aliquota d'imposta sulle società})$$

- (37) In base a tali formule, i consulenti hanno calcolato che la remunerazione dovuta sul capitale impiegato da Simet è di 5 948 150 EUR.
- (38) Quindi, l'importo totale della compensazione calcolato dagli esperti prima dell'applicazione dell'interesse di mora è pari a 8 245 124 EUR (compensazione concernente le perdite operative e la remunerazione del capitale impiegato).

2.7.3. Calcolo dell'interesse di mora

- (39) Poiché gli importi di compensazione calcolati in precedenza non sono stati pagati negli anni per i quali erano dovuti, i consulenti hanno rivisto tali importi al rialzo come segue:
- gli importi calcolati inizialmente sono stati rivalutati sulla base dell'indice dei prezzi al consumo fornito dall'ISTAT fino al luglio 2012;
 - successivamente, è stato applicato l'interesse legale sugli importi così ottenuti.
- (40) Quindi, il collegio di consulenza è giunto a un importo totale di compensazione di 22 049 796 EUR.

¹² Questo dato è stato ricavato da una banca dati elaborata dal prof. A. Damodaran. Cfr. www.damodaran.com.

¹³ Una misura della volatilità, o del rischio sistematico, di un titolo mobiliare o di un portafoglio rispetto all'intero mercato.

¹⁴ *Beta unlevered* = coefficiente beta della società senza alcun debito.

¹⁵ Questo dato è stato ricavato da una banca dati elaborata dal prof. A. Damodaran. Cfr. www.damodaran.com, "auto e autocarri".

2.7.4. Altre osservazioni comprese nella relazione di maggioranza

- (41) Secondo la relazione di maggioranza, la compensazione concessa dal Consiglio di Stato non riguarda la diretta applicazione del regolamento (CEE) n. 1191/69, ossia una concessione diretta – ancorché retroattiva – della compensazione ai sensi di tale regolamento. Al contrario, essa ritiene che il Consiglio di Stato abbia proposto l'applicazione dei criteri sanciti in tale regolamento sui metodi comuni di compensazione, per accertare i danni sostenuti da Simet in seguito all'ampliamento illegittimo dei propri obblighi di servizio pubblico nel corso del tempo.
- (42) La relazione di maggioranza osserva inoltre che, nei casi in cui la Commissione non riteneva di applicare il regolamento (CEE) n. 1191/69 per valutare le compensazioni del servizio pubblico, spesso ha approvato tali compensazioni applicando per analogia il quadro dell'Unione per gli aiuti di Stato sotto forma di obblighi di servizio pubblico. Il criterio principale per la Commissione era che l'importo della compensazione non superasse quanto era necessario per coprire i costi sostenuti nell'assolvimento di tali obblighi. Per quanto riguarda il rischio dell'eccesso di compensazione nel caso di specie, la relazione di maggioranza afferma che, poiché l'esercizio svolto riguarda il calcolo *ex post* dei costi effettivamente sostenuti in passato dalla società per fornire i servizi di linea richiesti, nei suoi calcoli non si riscontrano le incertezze inerenti a qualsiasi valutazione prognostica quando la compensazione viene determinata *ex ante*. Di conseguenza, la questione dell'eccesso di compensazione non si pone.
- (43) La relazione di maggioranza ricorda anche che non era disponibile un sistema di separazione di conti e afferma che la separazione dei conti si applica a quelle imprese che ricevono una compensazione per la fornitura di un servizio pubblico al fine di evitare l'utilizzo indebito di tali fondi a favore di altre attività dell'azienda. Poiché, tuttavia, nel caso in questione finora non sono state trasferite risorse pubbliche a Simet come compensazione per la fornitura di un servizio pubblico, il requisito di separazione dei conti non dev'essere considerato un motivo per rifiutare il pagamento della compensazione concessa dal Consiglio di Stato.
- (44) La relazione di maggioranza osserva altresì che per gli anni 2002 e 2003, quando era disponibile la contabilità analitica, le perdite operative effettive erano essenzialmente le stesse di quelle basate sulla metodologia utilizzata per gli anni precedenti, secondo cui i costi del servizio di linea sono stati ripartiti per il trasporto interregionale sulla base della percentuale di introiti generati da quegli stessi servizi (le cifre differivano soltanto del 2,6%). Quindi, i consulenti ritengono che l'indisponibilità di contabilità analitica per il periodo precedente non debba avere alcuna rilevanza di carattere pratico ai fini della concessione di compensazioni.

3. MOTIVI CHE HANNO INDOTTO ALL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO

- (45) Come risulta dalla decisione di avvio, la Commissione nutriva molti dubbi in merito alla compatibilità della misura notificata con il mercato interno.
- (46) In primo luogo, la Commissione nutriva dubbi sulla possibilità di classificare la misura notificata come una misura che non costituisca aiuto così come, in particolare, sul

rispetto delle quattro condizioni fissate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella giurisprudenza *Altmark*¹⁶.

- (47) In secondo luogo, la Commissione ha sollevato la questione del quadro giuridico applicabile. Poiché la compensazione ingiunta dal Consiglio di Stato riguardava gli obblighi di servizio pubblico asseritamente imposti a Simet per gli anni dal 1987 al 2003 ma non ancora pagati, è sorta la questione se il regolamento (CEE) n. 1191/69 o il regolamento (CE) n. 1370/2007 fossero applicabili nel caso in questione.
- (48) La Commissione ha ritenuto che il regolamento (CEE) n. 1191/69 sarebbe applicabile nel caso in questione qualora si potesse dimostrare che un obbligo di servizio pubblico era stato effettivamente imposto unilateralmente a Simet dalle autorità italiane e la compensazione proposta rispettava tutti i requisiti di tale regolamento. Infatti, a norma dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69, le compensazioni per obblighi di servizio pubblico imposti unilateralmente a un'impresa in base alle norme di detto regolamento sono dispensate dalla procedura di notifica preventiva alla Commissione. Tuttavia, qualora venga dimostrato che nessuna delle due condizioni è stata soddisfatta, si renderebbe necessario valutare la compatibilità della misura notificata ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007.
- (49) In terzo luogo, ipotizzando che la compensazione ingiunta dal Consiglio di Stato sia effettivamente frutto dell'imposizione unilaterale degli obblighi di servizio pubblico, la Commissione dubita, sulla base delle informazioni in suo possesso, che la compensazione fosse conforme a quanto disposto dal regolamento (CEE) n. 1191/69. La Commissione inoltre dubita dell'opportunità di applicare il metodo comune di compensazione di cui al regolamento (CEE) n. 1191/69, applicabile agli obblighi di servizio pubblico imposti unilateralmente per gli anni successivi al 1992, poiché, a partire dal luglio 1992, i servizi di autobus interregionali non avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di servizio pubblico imposti unilateralmente¹⁷.
- (50) In quarto luogo, se ulteriori indagini confermassero che almeno una delle condizioni di esenzione dalla notifica, ai sensi del regolamento (CE) n. 1191/1969, non sia stata soddisfatta e che fosse necessario eseguire una valutazione ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007, la Commissione nutrirebbe dubbi sul rispetto delle condizioni di tale regolamento nel caso di specie.
- (51) In ogni caso, indipendentemente dalla base giuridica applicata, la Commissione dubita che la compensazione ingiunta dal Consiglio di Stato escludesse la possibilità di eccesso di compensazione. La Commissione ha rilevato l'assenza, almeno fino al 2000¹⁸, di un'efficace separazione dei conti da parte di Simet e ha messo in discussione la possibilità di stabilire con precisione *ex post* i costi connessi ai servizi di linea, contestando inoltre l'adeguatezza del rendimento atteso sul capitale proprio utilizzato nei calcoli ai fini della compensazione.

¹⁶ Causa C-280/00, *Altmark Trans/Regierungspräsidium Magdeburg*, Raccolta 2003, pag. I-7747.

¹⁷ Cfr. articolo 1, paragrafo 5, del regolamento (CEE) n. 1191/69, come modificato dal regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio, del 20 giugno 1991, che modifica il regolamento (CEE) n. 1191/69 relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (GU L 169 del 29.6.1991, pag. 1).

¹⁸ Fino al 2000 non veniva adottata alcuna separazione di conti.

4. OSSERVAZIONI DELL'ITALIA

- (52) Nei documenti che hanno inviato, le autorità italiane ritengono che la misura notificata costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, in particolare perché non soddisfa tutte le condizioni sancite dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella giurisprudenza *Altmark*. Secondo le autorità italiane, inoltre, la compensazione concessa dal Consiglio di Stato non era conforme né al regolamento (CEE) n. 1191/69 né al regolamento (CE) n. 1370/2007.
- (53) Le autorità italiane hanno sottolineato che nel periodo in esame non esisteva né un'imposizione unilaterale né un'imposizione contrattuale di obblighi di servizio pubblico per i servizi di trasporto interregionale tramite autobus. Lo strumento giuridico che disciplina il rapporto tra autorità pubblica e imprese private esercenti i servizi di trasporto passeggeri è costituito da una pluralità di provvedimenti unilaterali di concessione, in base ai quali l'autorità pubblica trasferiva al privato il proprio diritto legale di svolgere servizi di trasporto a un'utenza indifferenziata che in vigore della legge n. 1822/39 l'ordinamento giuridico italiano imputava in origine allo Stato.
- (54) Le autorità italiane hanno altresì osservato che il disciplinare di concessione rilasciato dal ministero su richiesta della società specificava chiaramente che il servizio si intende esercitato a tutto rischio e pericolo dell'impresa esercente, eccezion fatta per la garanzia dei diritti esclusivi che si applicava durante il periodo in esame. L'erogazione del servizio non dava diritto a sussidio o a compenso di sorta. Tali concessioni erano di natura temporanea e venivano rinnovate ogni anno su richiesta della società. Le licenze erano soggette a numerose modifiche da un anno a un altro per quanto riguarda i percorsi, le località di carico, il numero delle partenze eccetera, a seconda delle specifiche richieste avanzate dalle società.
- (55) Per quanto concerne il massimale tariffario, vigente fino al 2001, di cui parla la decisione di avvio del procedimento, le autorità italiane fanno presente che veniva applicato in tutto il territorio italiano e non solo in una determinata zona geografica. Esse osservano altresì che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, del regolamento (CEE) n. 1191/69, si trattava di una misura rientrante nella politica dei prezzi, ma non costituiva un obbligo tariffario soggetto a compensazione obbligatoria ai sensi del regolamento.
- (56) Inoltre, secondo le autorità italiane, a partire dal luglio 1992¹⁹, le imposizioni unilaterali di servizio pubblico per i servizi interregionali tramite autobus non erano neanche consentite ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69. L'articolo 1, paragrafo 5, di detto regolamento consente imposizioni unilaterali soltanto per i servizi urbani, extraurbani e regionali.
- (57) In ogni caso, le autorità italiane hanno fatto presente che Simet non ha mai chiesto la soppressione di un obbligo di servizio pubblico, come previsto dall'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 1191/69, richiesta che essa considera un prerequisito per affermare l'esistenza degli obblighi in questione. La richiesta rivolta da Simet al ministero nel 1999²⁰ era una generica richiesta di compensazione per obblighi di

¹⁹ Data in cui è entrato in vigore il regolamento (CEE) n. 1893/91.

²⁰ Lettera di Simet del 22 ottobre 1999, riferimento 175/99.

servizio pubblico asseritamente imposti dalle concessioni erogate per gli anni a partire dal 1987. Le autorità italiane hanno segnalato che tale richiesta non indicava quali obblighi di servizio pubblico dovessero essere soppressi per garantire un'adeguata redditività dei servizi di linea interregionali.

- (58) Di conseguenza, le autorità italiane hanno concluso che Simet non ha dimostrato di essersi assunta gli obblighi di servizio pubblico (ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69), e in particolare non ha dimostrato a quali specifici e precisi obblighi di esercizio, di trasporto e tariffari sia stata soggetta. Secondo le autorità italiane, Simet ha dimostrato soltanto di aver svolto, sulla base di concessioni statali rilasciate dalle autorità competenti su domanda dell'impresa, diversi servizi universali di trasporto. L'affidamento dei servizi universali di trasporto a Simet di per sé non dimostra l'assunzione da parte di quest'ultima di alcun obbligo di servizio pubblico ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69.
- (59) Le autorità italiane osservano inoltre che, per gran parte del periodo in esame (1987-2001), Simet non ha applicato un'efficace separazione dei conti come previsto dall'articolo 1, paragrafo 5, del regolamento (CEE) n. 1191/69²¹. Non è stato quindi possibile calcolare i costi netti aggiuntivi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico. Pertanto le condizioni di cui all'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 1191/69 non sono soddisfatte.
- (60) Infine, le autorità italiane osservano che il ministero competente non ha previamente stabilito alcun importo di compensazione, come previsto dall'articolo 13 del regolamento (CEE) n. 1191/69, in quanto non ha imposto alcun obbligo di servizio pubblico a Simet. Nel caso di specie la compensazione dovuta a Simet è stata calcolata esclusivamente sulla base di una valutazione *ex post*.
- (61) Le autorità italiane ritengono che una valutazione effettuata ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007 sollevi essenzialmente le stesse questioni (tra cui l'assenza di una chiara definizione degli obblighi di servizio pubblico, l'assenza di parametri obiettivi, previamente definiti, sulla base dei quali calcolare la compensazione, la mancanza di un sistema di separazione di conti, eccetera) di una valutazione effettuata ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69. Per quanto riguarda il concetto di "ragionevole utile" stabilito nell'allegato del regolamento (CE) n. 1370/2007, le autorità italiane considerano sovradimensionato il tasso di rendimento proposto da Simet nella relazione iniziale allorché la compensazione viene determinata *ex post* ed elimina il rischio di costi/perdite imprevisti.
- (62) Le autorità italiane hanno interamente sottoscritto le conclusioni della relazione di minoranza, secondo cui non era possibile calcolare l'importo della compensazione. Al contempo, le autorità italiane ritengono che ci siano alcuni errori materiali e metodologici nella relazione di maggioranza. In particolare, le autorità italiane dubitano dell'idoneità del metodo basato su ipotesi che è stato utilizzato in tale relazione per la stima dei costi netti di esercizio derivanti dai presunti obblighi di servizio pubblico e, analogamente, contestano il fatto che la relazione:

²¹ Fino al 2000 non esisteva alcuna separazione dei conti.

- non limiti l'importo del capitale impiegato al capitale imputabile agli obblighi di servizio pubblico, ma abbia considerato l'intero capitale impiegato per calcolare la compensazione. In altre parole, il capitale utilizzato per altre attività della società come agenzie di viaggio, servizi internazionali, noleggio di autobus con autista non è stato escluso da questi calcoli;
- includa un premio di rischio superiore a 100 punti base al momento di determinare il rendimento atteso sul capitale. Ciò non sembra opportuno per una compensazione calcolata *ex post*;
- non calcoli adeguatamente l'interesse in relazione al fatto che gli importi di compensazione non siano stati pagati negli anni per i quali erano stati determinati. In particolare i consulenti nominati dal Consiglio di Stato hanno applicato interessi legali su importi completamente rivalutati al 2012 e non sugli importi originari come sarebbe stato opportuno.

5. OSSERVAZIONI DI TERZI

- (63) L'unico dei terzi che ha presentato osservazioni in risposta alla decisione di avvio è stato Simet, il potenziale beneficiario della misura notificata. Nelle sue dichiarazioni Simet dissente dalle posizioni preliminari adottate dalla Commissione nella decisione di avvio.
- (64) A sostegno della propria affermazione che le siano stati imposti degli obblighi, Simet ha presentato le concessioni a essa rilasciate per i percorsi oggetto del procedimento giudiziario. Secondo Simet, i requisiti sanciti da tali concessioni comprendevano le disposizioni sulle tariffe, gli obblighi di percorso, le fermate da servire, la frequenza delle corse e l'orario del servizio, nonché le condizioni che regolano il trasporto del bagaglio passeggeri e il trasporto gratuito dei dispacci ordinari per conto dei servizi postali, e degli effetti postali dietro corresponsione del canone, previsto dalle disposizioni che regolano questo tipo di trasporto. Le concessioni prevedevano inoltre che la società comunicasse ogni tipo di interruzione, incidente o modifica delle modalità di erogazione dei servizi forniti, nonché l'obbligo di emettere biglietti per il trasporto di passeggeri, bagagli e pacchi agricoli nonché di conservare i relativi registri per cinque anni. Ugualmente, Simet doveva ottenere preventiva autorizzazione da parte degli uffici provinciali della motorizzazione civile del ministero in merito al tipo e alle caratteristiche degli autobus da utilizzare per i servizi oggetto delle concessioni nonché per fornire altri servizi.
- (65) Simet inoltre ha presentato quelli che, a suo parere, erano i dinieghi, totali o parziali, espressi dal ministero a fronte delle richieste di modifica delle modalità di erogazione dei servizi da essa forniti. In particolare, per quanto riguarda il periodo in esame, Simet ha presentato i dinieghi (parziali) riguardanti²²:
- le domande per effettuare nuove fermate oltre a quelle già presenti nei servizi di linea in esercizio sulla tratta Rossano-Napoli (1992), sulla tratta Cariatì-Milano

²² La Commissione non ha esaminato altra documentazione che non riguardasse il periodo oggetto dalle decisioni del Consiglio di Stato.

(1995), sulla tratta Cosenza-Firenze (1999), sulla tratta Cosenza-Firenze e Cosenza-Pisa (2000) e infine sulla tratta San Giovanni-Milano (2003);

- una domanda di autorizzazione per l'esercizio di nuovi servizi di linea sulla tratta Cosenza-Napoli (2000).

- (66) Simet ritiene che questi dinieghi provino la natura unilaterale dell'imposizione di obblighi di servizio pubblico da parte delle autorità italiane. Simet sostiene inoltre che le autorità non abbiano consentito di "ottimizzare" i servizi di trasporto mediante l'ampliamento e la diversificazione dei servizi. I tratti serviti dalla società sono stati "congelati" e sono rimasti vincolati alle decisioni ministeriali, benché formalmente classificati come "attività aziendali".
- (67) Simet dissente dall'affermazione contenuta nel punto 16 della decisione di avvio, secondo cui le tariffe riportate nei disciplinari di concessione annuale erano quelle proposte dalla società. Inizialmente, le tariffe dei servizi di linea a lunga percorrenza dovevano essere analoghe a quelle del trasporto ferroviario in seconda classe, come risulta tra l'altro dal promemoria ministeriale del 19 dicembre 1988 (D.C. III Div 32 n. 3846), secondo il quale *"tenuto conto che molte società concessionarie di autolinee di competenza statale hanno avanzato istanze per ottenere l'aumento delle tariffe; tenuto conto che nell'ultimo periodo non sono state più emanate disposizioni di carattere generale in materia tariffaria; in attesa di nuove direttive [...] si dispone che [gli uffici regionali] autorizzino direttamente le concessionarie ad apportare nell'esercizio delle proprie autolinee un aumento della tariffa fino al raggiungimento di quella praticata dall'Ente Ferrovie dello Stato (FS) nella II classe ferroviaria più il supplemento rapido se trattasi di autolinee che transitano sull'autostrada [come la fattispecie che qui rileva]; [...] ovviamente non dovrà essere apportato nessun aumento tariffario su quelle autolinee per le quali è già in vigore la suddetta tariffa."* Secondo Simet, questi passi dimostrano che non le è stato consentito di fissare tariffe superiori a quelle praticate dall'Ente Ferrovie dello Stato nella seconda classe ferroviaria (ossia la tariffa più bassa applicata dalle Ferrovie dello Stato). Di conseguenza alla società è stato impedito di ottenere un maggior ricavo dalla sua attività, poiché essenzialmente lo Stato mirava a soddisfare esigenze e finalità collettive.
- (68) Nella circolare del ministero prot. n. A/7302 del 3 luglio 1992, si legge che, per quell'anno, l'aumento concesso per le autolinee di competenza statale era pari al 6,1%. Secondo Simet la circolare, con cui il ministero autorizza un aumento tariffario solo per l'adeguamento ISTAT, conferma l'impossibilità per la società di applicare autonomamente le tariffe ritenute più appropriate. Simet fa inoltre presente che dalla circolare n. 3/02 del 5 aprile 2002 emerge, al punto 2, che, in sede di indicazioni sulle modalità di conversione delle tariffe dalla lira all'euro, il ministero ha confermato che le tariffe in questione erano tariffe e prezzi "regolamentati".
- (69) Infine, dalle concessioni rilasciate dal ministero risulta che la tariffa è "stabilita", vale a dire autoritativamente determinata dall'amministrazione. Trattandosi non di una semplice "autorizzazione" ma di una "concessione", nei relativi disciplinari è espressamente precisato che è "regolata dalle clausole in esso stabilite, nonché da quelle che potranno essere successivamente stabilite" e che "l'amministrazione ha facoltà di revocare in ogni momento la concessione senza che l'esercente possa accampare pretese di alcun genere". Al punto 6 di ciascuno dei disciplinari è

espressamente detto che i prospetti degli orari e le tariffe sono quelli approvati dall'Ufficio provinciale della motorizzazione civile del ministero. Simet afferma di non aver potuto, dal momento che la fissazione delle tariffe impedisce l'elasticità dei servizi offerti all'utenza, rispondere alle domande del mercato né soddisfare le proprie esigenze nel modo che riteneva più opportuno.

- (70) Dato l'obbligo di applicare le tariffe a essa imposte, Simet ritiene di non aver potuto attuare quelle politiche dei prezzi che solitamente sarebbero state attuate da un'impresa in un mercato moderno, libero e competitivo. Da un lato, Simet ha messo in evidenza il fatto che il livello delle tariffe imposte dal ministero (equivalenza con la tariffa praticata dall'Ente Ferrovie dello Stato nella seconda classe ferroviaria) era così basso che la società non era in grado di coprire i costi d'esercizio dei servizi di autolinee. Dall'altro, queste misure hanno consentito allo Stato di offrire un sostegno ingiustificato alle Ferrovie dello Stato, dal momento che è stato impedito a concessionarie di servizi di autolinee interregionali, come Simet, di applicare tariffe inferiori a quelle praticate da quella società per un biglietto di seconda classe con supplemento rapido. Le Ferrovie dello Stato sono state ulteriormente favorite dal fatto che a Simet e ad altre società erogatrici di simili servizi sono stati negati sussidi.
- (71) Alla luce di quanto precede, Simet ritiene che le concessioni rilasciate dal ministero e le successive decisioni di rigettare le richieste di apportare modifiche ai percorsi dimostrino che tali concessioni soddisfano i criteri del contratto di servizio ai sensi dell'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69 nel prevedere obblighi in relazione a percorsi, fermate, tariffe, trasporto gratuito dei dispacci ordinari per conto dei servizi postali e degli effetti postali dietro corresponsione del canone, previsto dalle disposizioni che regolano questo tipo di trasporto.
- (72) Anche ipotizzando che il regolamento (CEE) n. 1191/69 non prevedesse alcun diritto alla compensazione per i concessionari di servizi interregionali, come sostenuto dal ministero, Simet sostiene che ciò significherebbe che il servizio era stato liberalizzato e, di conseguenza, l'amministrazione non avrebbe potuto imporre alcun obbligo all'impresa, in particolare per ciò che riguarda le tariffe. Simet quindi ritiene che il ministero abbia violato la legge e che, ai sensi della legislazione nazionale (articolo 35 del decreto legislativo n. 80/1998 applicato dal Consiglio di Stato), il risarcimento del danno sia dovuto.
- (73) Secondo Simet non viene in rilievo la fattispecie tipicamente disciplinata dal regolamento (CEE) n. 1191/69, bensì una controversia risarcitoria. Simet osserva che la sentenza 1405/2010 ha riconosciuto il suo diritto al risarcimento del danno ai sensi dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 80/1998, a ristoro dei pregiudizi subiti a causa degli illegittimi provvedimenti di rifiuto opposti dal ministero di eliminare gli obblighi di servizio pubblico risultanti a carico di Simet. Tali provvedimenti, lesivi del diritto alla libertà di impresa tutelato dall'articolo 41 della Costituzione italiana, in quanto produttivi di danno patrimoniale nello svolgimento dell'attività di impresa, dovevano ritenersi perciò illeciti e come tali, davano diritto al ristoro effettivo dei danni subiti. Il Consiglio di Stato ha riconosciuto che il ministero aveva arrecato a Simet un danno ingiusto imponendole obblighi di servizio pubblico, in violazione del suo diritto di fornire un servizio di trasporto in piena libertà e autonomia.

- (74) Qualora tuttavia si ritenesse che il regolamento (CEE) n. 1191/69, così come modificato, consenta all'amministrazione di imporre obblighi di servizio pubblico per soddisfare le esigenze della regione, Simet ritiene che il ministero sarebbe tenuto a prevedere un corrispettivo a compensazione di tali oneri. In effetti, secondo Simet, il regolamento (CEE) n. 1191/69 consente di imporre obblighi di servizio per "soddisfare le esigenze di trasporto di una regione" (articolo 1, paragrafo 2) e non "in una regione".

6. COMMENTI DELL'ITALIA SULLE OSSERVAZIONI DEL TERZO

- (75) Nei loro commenti sulle osservazioni del terzo, le autorità italiane hanno ribadito la propria posizione, secondo la quale non sussiste alcun obbligo di servizio pubblico ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69 né del regolamento (CE) n. 1370/2007 e nessuna compensazione è quindi dovuta.
- (76) A sostegno della loro posizione, le autorità italiane hanno ulteriormente spiegato il sistema che regola il funzionamento dei servizi di trasporto passeggeri tramite autobus di linea ai sensi della legge n. 1822/39²³ (legge applicabile durante il periodo in considerazione). Secondo questa legge, il quadro normativo per i servizi di linea di competenza statale (noti anche come "autolinee ordinarie") era il seguente:
- i) il servizio era esercitato a seguito di rilascio di concessione;
 - ii) la concessione era rilasciata su domanda dell'impresa;
 - iii) per l'assegnazione delle concessioni non erano previste né venivano poste in essere procedure selettive;
 - iv) la concessione per legge era provvisoria o definitiva a totale discrezionalità del ministero che invariabilmente sceglieva sempre di assegnare la concessione provvisoria per tutte le imprese. Pertanto le concessioni avevano durata annuale e le imprese (Simet inclusa) ripresentavano la domanda di anno in anno per ottenere il rinnovo della concessione;
 - v) la concessione comportava il diritto di esclusiva sulla tratta indicata nel disciplinare di concessione;
 - vi) i concessionari avevano titoli preferenziali per quanto concerneva i bacini di traffico serviti, definiti in base a un criterio cosiddetto di "finitimità", ossia di prossimità e di interconnessione economica e funzionale delle linee (articoli 5 e 6 della legge n. 1822/39);
 - vii) era inoltre applicato un criterio di preferenza dei servizi esistenti, nel senso che, per motivi di economicità, era ritenuto di maggior salvaguardia dell'interesse pubblico prediligere la modifica dei servizi esistenti piuttosto che l'istituzione di nuovi servizi;

²³ Poi abrogata e sostituita dal decreto legislativo n. 285/2005.

- viii) inoltre, per il rilascio della concessione di nuovi servizi era applicato il criterio del numero di utenti del bacino di carico da soddisfare, in rapporto alla lunghezza del percorso del nuovo servizio da istituire. Era ritenuto necessario un bacino di utenza di almeno 300 000 abitanti per servizi con un percorso fino a 500 km e per i servizi con percorrenza maggiore era utilizzato un criterio proporzionale²⁴.
- (77) Da quanto sopra consegue che le determinazioni del ministero rispetto alle domande presentate dalle imprese per la modifica di un servizio esistente o la concessione di nuovi servizi dovevano tener conto di tale assetto normativo.
- (78) Per quanto riguarda i dinieghi, totali o parziali, espressi dal ministero a fronte delle richieste di modifica delle modalità di erogazione dei servizi forniti da Simet, le autorità italiane hanno osservato che essi riguardavano esclusivamente il sistema disciplinato dalla legge n. 1822/39. In particolare il ministero non poteva rilasciare nuove concessioni per nuovi servizi né ampliare la portata delle concessioni esistenti (accettando nuove fermate) nei casi in cui questo avrebbe avuto effetti sui diritti di altri operatori di linea, ai sensi di tale legge. Al contempo, il ministero ha accettato le modifiche che non contraddicevano i principi sanciti nella legge n. 1822/39²⁵.
- (79) Pur riconoscendo che a Simet è stata negata l'autorizzazione di esercitare nuovi servizi o di aggiungere nuove fermate ai servizi esistenti in diverse occasioni, le autorità italiane ritengono che le dichiarazioni di Simet e i documenti allegati non provino che siano state presentate, affinché venissero modificate le caratteristiche dei servizi forniti stabilite in disciplinari di concessione esistenti, domande formali in seguito rigettate. In ogni caso, il ministero non ha mai respinto le richieste di Simet di rimuovere le fermate in zone scarsamente popolate né quelle che prevedevano modifiche degli orari.
- (80) Per quanto riguarda le clausole dei disciplinari di concessione sul trasporto di effetti postali, a detta delle autorità italiane Simet non ha fornito alcuna prova che documenti i servizi effettivamente erogati e i costi netti. Le autorità italiane hanno fatto inoltre presente che Simet SpA non ha mai prodotto alcun provvedimento che dimostri che il ministero abbia negato a Simet la possibilità di apportare variazioni alle tariffe. Si precisa tra l'altro che Simet non ha mai chiesto l'autorizzazione a diminuire le tariffe.
- (81) Per quanto riguarda il promemoria ministeriale del 19 dicembre 1988 (D.C. III Div 32 n. 3846) e alla successiva circolare ministeriale n. A/66 del 10 gennaio 1989 (emessa dall'ufficio provinciale della motorizzazione civile del ministero di Catanzaro), secondo le autorità italiane questi documenti hanno consentito agli operatori dei servizi di linea di adeguare le tariffe a quelle delle Ferrovie dello Stato e dovevano quindi essere considerate nell'ambito delle più ampie politiche nazionali dei trasporti e dei prezzi. Altrettanto dovrebbe dirsi in merito alla lettera dell'ufficio provinciale di

²⁴ Articolo 2, paragrafo 2, lettera e), del decreto del Presidente della Repubblica n. 369 del 22 aprile 1994.
²⁵ Per esempio, nel 1992 il ministero ha accettato di spostare per motivi di sicurezza le fermate sulla tratta Rossano-Napoli; nel 2000 il ministero ha accettato la richiesta di nuove fermate e di variazioni del percorso per servire nuove località per il principio di economicità sulle tratte Cosenza-Firenze e Cosenza-Pisa. Inoltre le autorità italiane hanno osservato che dalla documentazione presentata da Simet risulta che nel 1992 il ministero aveva accettato l'aumento tariffario richiesto dalla società per la tratta Rossano-Napoli.

Catanzaro n. 7302 del 3 luglio 1992 (cui fa riferimento Simet) che consentiva agli operatori di servizi di autolinee di aumentare le tariffe del 6,1% per adeguarle all'inflazione in attuazione della circolare n. 801/92²⁶. Nella lettera si informa che le imprese possono operare in un diverso regime tariffario, a condizione di presentare specifica domanda. Le autorità italiane segnalano che Simet non ha mai presentato alcuna domanda a riguardo. In ogni caso, né il promemoria ministeriale del 1988 né la lettera del ministero del 1992 costituiscono un diniego della domanda di Simet di soppressione degli obblighi di servizio pubblico in relazione alle tariffe.

- (82) Le autorità italiane dissentono inoltre da quanto sostenuto da Simet, ossia che il punto 2 della circolare n. 3/02 del 5 aprile 2002 dimostri che le tariffe per il servizio di linea erano fissate dal ministero. Questa circolare si limita a fornire indicazioni sulle modalità di conversione delle tariffe dalla lira all'euro. Il fatto che le tariffe dei servizi di linea a lunga percorrenza fossero "regolamentate" non significa che non fossero fissate dagli operatori. Ciò significa anzi che erano fissate preventivamente per tutelare la trasparenza e la pubblicità, a garanzia dei passeggeri, e successivamente autorizzate dai competenti servizi ministeriali. Trattandosi di servizi di linea regolari a offerta indifferenziata, le modalità dei servizi forniti, quali percorsi, fermate, orari e tariffe devono essere note in anticipo, a differenza di quanto avviene nel caso dei servizi occasionali. Secondo le autorità italiane, lo stesso principio si applica a livello di Unione per i servizi regolari, disciplinati dal regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio²⁷, ai sensi del quale le tariffe costituiscono parte integrante delle autorizzazioni dei servizi regolari (articolo 6, paragrafo 2, del suddetto regolamento). A motivo di quest'obbligo di predeterminazione, le autorità italiane contestano altresì l'interpretazione di Simet del punto 6 dei disciplinari di concessione²⁸, in quanto erano predeterminati (nella domanda presentata dall'impresa e nella concessione rilasciata dal ministero) sia gli orari sia le tariffe relativi ai servizi di linea concessi.
- (83) Per quanto riguarda l'importo della compensazione richiesta, Simet rivendica soltanto una "*compensazione [...] entro i limiti degli importi dovuti*". Secondo le autorità italiane i calcoli dei costi presentati periodicamente da Simet sono generici, giacché coprono l'intera attività commerciale, e obiettivamente scorretti, non essendo basati su dati certi, dal momento che per gran parte del periodo in esame non era disponibile la separazione dei conti.
- (84) Le autorità italiane ritengono del tutto irrilevante che il caso riguardi la concessione di una compensazione per servizio pubblico (quindi l'applicazione diretta del regolamento (CEE) n. 1191/69) o la concessione di un risarcimento. Anche presumendo che il Consiglio di Stato intendesse riconoscere il diritto di Simet al risarcimento, conclusione che a detta delle autorità italiane non è ovvia né scontata

²⁶ Che fissa un tetto agli aumenti tariffari per i servizi di autolinee ordinarie corrispondenti al tasso d'inflazione.

²⁷ Regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 (GU L 300 del 14.11.2009, pag. 88).

²⁸ Il punto 6 di ciascuno dei disciplinari di concessione afferma che gli orari e le tariffe saranno quelli approvati dall'Ufficio provinciale della motorizzazione civile del ministero.

leggendo la sentenza 1405/2010²⁹, qualsiasi danno sopportato potrebbe derivare soltanto dall'assolvimento di obblighi di servizio pubblico. Le autorità italiane insistono sul fatto che non vi è stata imposizione di tali obblighi nei confronti di Simet.

- (85) Infine, le autorità italiane dissentono sull'opportunità di concedere il risarcimento dei danni ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione italiana. Il trasporto di passeggeri mediante servizi di linea interregionali non si può considerare completamente liberalizzato dalla semplice e diretta applicazione dell'articolo 41 della Costituzione, essendo in primo luogo soggetto a un sistema di concessioni (disciplinato dalla legge n. 1822/39 e dal decreto del Presidente della Repubblica 369/94) e successivamente a un sistema di autorizzazioni (disciplinato dal decreto legislativo n. 285/05).

7. VALUTAZIONE DELL'AIUTO

7.1. Sussistenza dell'aiuto

- (86) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, *“sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli 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”*.
- (87) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, una misura costituisce aiuto se risultano cumulativamente soddisfatte le seguenti condizioni:
- il vantaggio deve essere concesso dallo Stato o tramite risorse statali,
 - la misura deve conferire un vantaggio selettivo, favorendo talune imprese o talune produzioni,
 - la misura falsa o rischia di falsare la concorrenza,
 - ha un'incidenza sugli scambi fra gli Stati membri.
- (88) La Commissione valuterà se, nel caso di specie, tutte queste condizioni siano state osservate.

7.1.1. Risorse statali e imputabilità

- (89) La Commissione osserva che le sentenze del Consiglio di Stato ingiungono al ministero di pagare la compensazione a Simet per la fornitura di servizi di trasporto interregionale tramite autobus dal 1987 al 2003 sulle tratte di competenza statale. Le risorse per il pagamento di tale compensazione sono quelle a disposizione del ministero

²⁹

In effetti la sentenza 1405/2010 fa riferimento al diritto a percepire gli importi a titolo di compensazione ai sensi degli articoli 6, 10 e 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69, il cui ammontare dovrà essere determinato dall'amministrazione sulla base di dati certi (pagina 21, punto 3.3 della sentenza). Inoltre, al punto 3.3, il Consiglio di Stato afferma di non aver valutato i danni poiché: “Ogni pretesa risarcitoria dedotta dall'appellante non può, allo stato, trovare accoglimento, in quanto solo all'esito della suddetta determinazione da parte dell'amministrazione, potrà eventualmente emergere un danno residuo non coperto da tale determinazione, che dovrà essere dedotto e dimostrato dalla società interessata”.

e pertanto costituiscono risorse statali. La decisione di pagare tale compensazione, disposta dall'organo giurisdizionale, è imputabile allo Stato.

7.1.2. Vantaggio economico selettivo

- (90) Innanzitutto, la Commissione osserva che Simet svolge un'attività economica, e segnatamente il trasporto passeggeri, dietro corrispettivo. Pertanto, Simet deve essere considerata un'"impresa" ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.
- (91) La concessione della misura dovrebbe inoltre essere considerata selettiva, in quanto ne beneficerebbe soltanto Simet.
- (92) Per quanto concerne il vantaggio economico selettivo accordato, dalla sentenza *Altmark* discende che la compensazione concessa dallo Stato o tramite risorse statali quale compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico non conferisce un vantaggio a favore di dette imprese e pertanto non costituisce aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, purché ricorrano i quattro presupposti seguenti³⁰:
- in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
 - in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere definiti in anticipo, in modo obiettivo e trasparente;
 - in terzo luogo, la compensazione non deve 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 per il suddetto adempimento;
 - in quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non è effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione deve essere stato 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 degli introiti ad essi attinenti, nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.

³⁰ Causa C-280/00 *Altmark*, punti 87 e 88.

- (93) Per quanto riguarda la seconda condizione, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere definiti in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, al fine di garantire che non conferiscano un vantaggio economico tale da favorire l'impresa beneficiaria a scapito delle imprese concorrenti. Tuttavia, la necessità di stabilire previamente i parametri di compensazione non significa che quest'ultima debba essere calcolata in base a una formula specifica. Piuttosto, l'importante è che sia chiaro fin dall'inizio il modo in cui viene determinata la compensazione.
- (94) Nel caso di specie, Simet non ha prodotto alcuna prova che dimostri che i parametri di compensazione per la fornitura dei servizi in esame nel periodo in questione fossero stabiliti in anticipo e in modo obiettivo e trasparente. I disciplinari di concessione su cui si basa Simet per dimostrare di avere a carico un obbligo di servizio pubblico specificano piuttosto che l'erogazione del servizio con conferisce all'operatore un diritto a sussidio o a compenso di sorta e che il servizio si intende esercitato a tutto rischio e pericolo dell'impresa esercente. È per questo motivo che la sentenza 1405/2010 del Consiglio di Stato ha disposto che tale compensazione debba essere calcolata sulla base di dati certi ricavati dalla contabilità della società. In mancanza di parametri di compensazione stabiliti in anticipo, qualsiasi calcolo di questo tipo, come i calcoli contenuti nella relazione iniziale e nella relazione di maggioranza, si basa necessariamente ed esclusivamente su stime *ex post* del costo netto sostenuto per la fornitura dei servizi di linea interregionali in questione. Pertanto, nel caso di specie, la seconda condizione della sentenza *Altmark* non è stata soddisfatta.
- (95) Poiché la sentenza *Altmark* dispone che tutte e quattro le condizioni debbano essere cumulativamente soddisfatte per escludere la presenza di un vantaggio economico nel caso in cui venga concessa una compensazione a un'impresa in considerazione degli obblighi di servizio pubblico ad essa imposti, non c'è motivo per la Commissione di valutare se nel caso di specie le altre tre condizioni siano state osservate. Di conseguenza, il pagamento della compensazione a favore di Simet per la fornitura di servizi interregionali di trasporto tramite autobus per il periodo 1987-2003 conferisce a tale impresa un vantaggio economico selettivo.

7.1.3. Distorsione della concorrenza ed effetto sugli scambi tra gli Stati membri

- (96) Per quanto concerne questi due criteri, occorre verificare se la misura notificata potrebbe falsare la concorrenza tanto da incidere sugli scambi fra gli Stati membri.
- (97) Come indicato nella sentenza *Altmark*³¹, dal 1995 svariati Stati membri hanno aperto alcuni mercati di trasporto urbano, extraurbano o regionale alla concorrenza di imprese di altri Stati membri ed esistono diversi esempi di imprese di trasporto di uno Stato membro che esercitano attività in un altro. Questa tendenza è particolarmente evidente nel settore dei servizi di autolinee interregionali come quelli forniti da Simet. Di conseguenza, qualsiasi compensazione concessa a Simet è da ritenersi atta a falsare la concorrenza nell'ambito della fornitura dei servizi interregionali di trasporto tramite autobus e a incidere sugli scambi tra Stati membri al punto da ripercuotersi negativamente sulla possibilità, per le imprese di trasporto stabilite in altri Stati

³¹ Punto 79.

membri, di prestare i propri servizi in Italia e rafforzare la posizione di mercato di Simet.

- (98) La Commissione osserva altresì che Simet è attiva su altri mercati, come il mercato dei servizi di viaggio internazionali, i servizi turistici e i servizi di noleggio autobus e che pertanto è in concorrenza con altre società in seno all'Unione che operano su questi mercati. Qualsiasi compensazione concessa a Simet falserebbe necessariamente la concorrenza e inoltre inciderebbe sugli scambi tra Stati membri su tali mercati.
- (99) Di conseguenza, a parere della Commissione, la misura notificata falsa la concorrenza e incide sugli scambi tra Stati membri.

7.1.4. Conclusione

- (100) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che la misura notificata costituisce aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

7.2. Esenzione dall'obbligo di notifica ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69

- (101) Sulla base del ragionamento del Consiglio di Stato, Simet ha acquisito titolo alla compensazione per la fornitura dei servizi di trasporto in esame nel momento in cui ha svolto tali servizi. Questo ragionamento implica che i pagamenti per la compensazione fossero dispensati dalla procedura di notifica obbligatoria, a norma di quanto disposto dall'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69; in caso contrario, per via della mancata notifica della compensazione, essa sarebbe risultata illegale poiché in contrasto con le disposizioni del trattato sugli aiuti di Stato.
- (102) Questo perché, in base all'articolo 17, paragrafo 2, di detto regolamento, le compensazioni risultanti dall'applicazione dello stesso sono dispensate dalla procedura di informazione preventiva di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, e quindi dall'obbligo di previa notifica. Come si evince dalla sentenza *Combus*, il concetto di "compensazione per obblighi di servizio pubblico" ai sensi di tale disposizione deve essere interpretato in maniera molto restrittiva³². L'esenzione dalla procedura di notifica di cui all'articolo 17, paragrafo 2, concerne soltanto la compensazione per gli obblighi di servizio pubblico imposti unilateralmente a un'impresa, a norma dell'articolo 2 dello stesso regolamento, da calcolarsi secondo il metodo descritto agli articoli da 10 a 13 dello stesso (metodo comune di compensazione), e non si applica ai contratti di servizio pubblico definiti nell'articolo 14. La compensazione pagata in virtù di un contratto di servizio pubblico, come definito all'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69, che costituisca aiuto di Stato, deve essere notificata alla Commissione prima di essere posta in esecuzione. La mancata notifica porterà a considerare tale compensazione come un aiuto illegalmente posto in esecuzione.
- (103) Onde stabilire se, nel caso in oggetto, l'articolo 17, paragrafo 2, dispensasse effettivamente le autorità italiane dall'obbligo di previa notifica, è pertanto necessario, in primo luogo, stabilire se le autorità italiane abbiano effettivamente imposto unilateralmente un obbligo di servizio pubblico a Simet e, in secondo luogo, se la compensazione riconosciuta per tali oneri di servizio sia conforme al regolamento (CEE) n. 1191/69. La Commissione esaminerà in successione entrambe le questioni.

³² Causa T-157/01, *Danske Busvognmænd*, Raccolta 2004, pag. II-917, punti 77-79.

7.2.1. Le autorità italiane hanno imposto unilateralmente a Simet un obbligo di servizio pubblico?

- (104) Secondo Simet³³, l'imposizione unilaterale nei suoi confronti di un obbligo di servizio pubblico si può dedurre dalle specifiche riguardanti le modalità dei servizi da fornire previste dai disciplinari di concessione rilasciati per ciascuno specifico percorso di linea interregionale, dall'imposizione di tariffe da parte del ministero e dai dinieghi di quest'ultimo a fronte delle richieste di modifica dei servizi esistenti o di concessione di nuovi servizi.
- (105) Tuttavia, in base alle informazioni che le sono state fornite, la Commissione constata che Simet non ha dimostrato in modo convincente che le autorità italiane le abbiano imposto unilateralmente un obbligo di servizio pubblico.
- (106) In primo luogo, l'iniziativa di Simet di chiedere il rinnovo dei disciplinari di concessione per tutti i 16 anni durante il periodo in esame non può conciliarsi con l'imposizione unilaterale di un obbligo di servizio pubblico. La finalità di questi disciplinari era quella di conferire a Simet il diritto esclusivo di prestare i servizi in questione per il periodo in esame. Nonostante il fatto che ciascuno di questi disciplinari stipulasse che l'esercizio non era soggetto a compensazione e si intendesse esercitato a tutto rischio e pericolo dell'impresa esercente, Simet ha chiesto ripetutamente la proroga di tali diritti.
- (107) In secondo luogo, il fatto che i disciplinari stabilissero le tariffe, i percorsi o la frequenza delle corse e gli orari di servizio non significa necessariamente che, come conseguenza delle concessioni, a Simet venissero imposti obblighi unilaterali di servizio pubblico. Considerando anzi che quelli forniti erano servizi regolari di linea, era necessario che i disciplinari di concessione, che conferivano a Simet il diritto esclusivo di prestare tali servizi, stabilissero in anticipo le modalità dei servizi da fornire. Non è stata prodotta alcuna prova per dimostrare che siano state presentate, al fine di modificare tali caratteristiche, domande formali in seguito rigettate dal ministero, né Simet ha addotto prove che dimostrassero che le modalità summenzionate le venissero imposte unilateralmente dalle autorità italiane, anziché proposte dall'operatore, come contropartita del diritto di prestare i servizi su base esclusiva, e successivamente autorizzate dal ministero.
- (108) In terzo luogo, per quanto riguarda il presunto obbligo di trasporto di effetti postali, Simet non ha fornito alcuna prova relativa ai servizi effettivamente erogati e ai costi netti da essi derivanti, né ha fornito alcuna prova di avere mai contestato le clausole dei disciplinari di concessione sul trasporto di effetti postali. Ciò potrebbe significare che la prestazione di tali servizi non era contraria agli interessi commerciali della società oppure che quest'ultima lo riteneva un'equa remunerazione del diritto di esercitare servizi di trasporto interregionale su base esclusiva.

³³ Cfr. sezione 5.

- (109) In quarto luogo, per quanto riguarda le tariffe che Simet ha potuto praticare per i servizi di trasporto passeggeri forniti, benché le autorità italiane riconoscano che fino al 2001 erano effettivamente in vigore disposizioni nazionali che fissavano le linee generali del sistema dei prezzi dei servizi dei trasporti tramite autobus nell'ambito delle più ampie politiche nazionali dei trasporti e dei prezzi³⁴, gli operatori potevano presentare una domanda specifica per applicare una tariffa diversa. Ciò risulta chiaramente dalla lettera ministeriale cui ha fatto riferimento Simet³⁵. La Commissione osserva, tuttavia, che Simet non ha addotto alcuna prova per dimostrare di aver presentato domande di questo tipo alle autorità italiane, né che il ministero abbia mai rigettato domande di modifica delle tariffe durante il periodo 1987-2003.
- (110) Contrariamente alla tesi di Simet, il fatto che le tariffe dei servizi di linea a lunga percorrenza fossero "approvate" dall'Ufficio provinciale della motorizzazione civile del ministero³⁶ e che nella circolare n. 3/02 del 5 aprile 2002³⁷ si facesse riferimento a tariffe "regolamentate" non significa che queste tariffe non fossero inizialmente fissate dagli operatori. Piuttosto, l'utilizzo di questi termini significa semplicemente che le tariffe erano fissate preventivamente per tutelare la trasparenza e la pubblicità, a garanzia dei passeggeri, e successivamente autorizzate dai competenti servizi ministeriali.
- (111) In ogni caso, questo tipo di misure non costituisce, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, del regolamento (CEE) n. 1191/69, un "obbligo tariffario", che sarebbe stato soggetto al metodo comune di compensazione. Per obbligo tariffario si intende esclusivamente *"l'obbligo per le imprese di trasporto di applicare prezzi stabiliti od omologati dalle pubbliche autorità, in contrasto con l'interesse commerciale dell'impresa e derivanti dall'imposizione o dal rifiuto di modificare misure tariffarie particolari"*. La definizione di obbligo tariffario non si applica *"agli obblighi derivanti da misure generali di politica dei prezzi applicabili al complesso delle attività economiche o da misure adottate in materia di prezzi e di condizioni generali di trasporto per l'organizzazione del mercato dei trasporti o di una parte di questo"*.
- (112) Infine, per quanto riguarda i dinieghi del ministero adottati da Simet, la Commissione osserva che si trattava di richieste di natura espansionistica che non riguardavano modifiche delle modalità di erogazione dei servizi esistenti. Un'espansione dei servizi non era sempre possibile per via del modo in cui la legge n. 1822/39 disciplina il funzionamento dei servizi di linea di trasporto passeggeri. Infatti, era possibile rilasciare concessioni per nuovi servizi o ampliare la portata di quelli esistenti soltanto a patto che tali concessioni non avessero effetti sui diritti di altri operatori di linea. Pertanto il rifiuto di avviare nuovi servizi o ampliare quelli esistenti è stato il risultato di un'azione volta a conciliare gli interessi dei diversi operatori economici, piuttosto

³⁴ Fino alla fine del 1991, la circolare n. 13/74 del 30 aprile 1974 disponeva che, di norma, le tariffe dei servizi di autobus di linea interregionali fossero analoghe a quelle del trasporto ferroviario in seconda classe. Successivamente, dal 1992 al 2000, il promemoria ufficiale n. 801 del 17 marzo 1992 stabiliva che gli aumenti tariffari dovessero di norma rimanere contenuti entro il tasso d'inflazione, che all'epoca era indicato dal comitato interministeriale prezzi.

³⁵ Lettera dell'ufficio provinciale di Catanzaro n. A/7302 del 3 luglio 1992.

³⁶ Punto 6 dei disciplinari di concessione.

³⁷ Punto 2 della circolare n. 3/02 del 5 aprile 2002 che fornisce indicazioni sulle modalità di conversione delle tariffe dalla lira all'euro.

che la conseguenza dell'imposizione di obblighi di servizio pubblico, come afferma Simet.

- (113) Di conseguenza, Simet non ha dimostrato che le autorità italiane le abbiano imposto unilateralmente un obbligo di servizio pubblico.

7.2.2. La compensazione erogata per tale obbligo è conforme al regolamento (CEE) n. 1191/69?

- (114) In ogni caso, anche ipotizzando che venisse dimostrata una qualche forma di imposizione unilaterale degli obblighi di servizio pubblico, la compensazione per tali servizi dovrebbe comunque essere conforme al metodo comune di compensazione (sezione IV) del regolamento (CEE) n. 1191/69 per poter essere esentata dall'obbligo di notifica preventiva ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, dello stesso regolamento. La Commissione non ritiene che tale condizione si sia verificata.
- (115) In primo luogo, la Commissione rileva che l'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 1191/69 dispone, fra l'altro, per quanto riguarda l'obbligo d'esercizio o di trasporto, che l'ammontare della compensazione debba essere pari alla differenza tra la diminuzione degli oneri e la diminuzione degli introiti dell'impresa che può derivare, per il periodo di tempo considerato, dalla soppressione totale o parziale corrispondente dell'obbligo in questione. La Commissione osserva inoltre che, conformemente alla sentenza della Corte di giustizia nella causa *Antrop*, i requisiti stabiliti da tale disposizione non sono soddisfatti quando *“non è possibile accertare, basandosi su dati certi della contabilità [della società], la differenza tra i costi imputabili alla parte della [sua] attività nell'area soggetta alla rispettiva concessione e le entrate corrispondenti e, di conseguenza, non è possibile calcolare il costo aggiuntivo derivante [a tale impresa] dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico”*³⁸.
- (116) Inoltre, a partire dal 1° luglio 1992, il regolamento (CEE) n. 1191/69, all'articolo 1, paragrafo 5, lettera a), prevedeva che le imprese di trasporto che esercitano non soltanto servizi soggetti agli obblighi di servizio pubblico, ma anche altre attività, effettuassero il servizio pubblico: i) separando i conti corrispondenti a ciascuna attività di esercizio e ripartendo le relative quote di patrimonio in base alle norme contabili vigenti e ii) compensando le spese con le entrate di esercizio e i versamenti dei poteri pubblici, senza possibilità di trasferimento da o verso altri settori d'attività dell'impresa.
- (117) Nel caso di specie, Simet non ha adottato un'efficace separazione dei conti per i diversi servizi che ha fornito fino al 2002. Inoltre si può dubitare della validità della contabilità analitica per gli anni 2002 e 2003, relativamente alla separazione dei conti, in quanto non è provato che tale contabilità analitica venisse utilizzata dagli organismi di governo societario per controllare le proprie attività. Pertanto il disposto dell'articolo 10 non è stato rispettato.
- (118) In secondo luogo, Simet non ha dimostrato che *“gli svantaggi economici [...] siano stati determinati tenendo conto delle ripercussioni dell'obbligo sul complesso dell'attività dell'impresa”* (articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CEE)

³⁸ Causa C-504/07, Raccolta 2009, pag. I-03867.

n. 1191/69), né è stato rispettato il requisito che prevede di fissare preventivamente l'importo della compensazione (articolo 13 del regolamento), come illustrato nella sezione 7.1.2.

- (119) Infine, il periodo di compensazione della misura notificata è quello intercorso dal 1987 al 2003. Tuttavia, il metodo comune di compensazione si applicava ai servizi di autobus interregionali soltanto fino al luglio 1992 e successivamente era limitato a “*servizi di trasporto passeggeri urbani, extraurbani o regionali*”, in base al regolamento (CEE) n. 1893/91³⁹. La definizione di “servizi regionali” fornita dal regolamento (CEE) n. 1191/69 (“*servizi di trasporto destinati a soddisfare le esigenze di trasporto di una regione*”) non può essere ampliata per coprire tutti i servizi di trasporto che soddisfano le esigenze della popolazione di una regione, e coprire quindi anche i percorsi interregionali. Infatti, un'interpretazione così ampia avrebbe reso il regolamento assai inefficiente, giacché gli Stati membri erano autorizzati a escluderne l'applicazione alle imprese le cui attività erano limitate esclusivamente a “*servizi di trasporto passeggeri urbani, extraurbani o regionali*”⁴⁰.
- (120) Pertanto, la Commissione constata che la compensazione notificata non è conforme al metodo comune di compensazione stabilito dal regolamento (CEE) n. 1191/69.

7.2.3. Conclusione in merito all'esonazione dall'obbligo di notifica

- (121) Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione conclude che la compensazione che il Consiglio di Stato ritiene dovuta a Simet per la fornitura di servizi interregionali di trasporto tramite autobus nel periodo 1987-2003 non fosse dispensata dalla procedura di informazione preventiva in base all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

7.3. Compatibilità dell'aiuto

- (122) Poiché non è stato dimostrato che i pagamenti a titolo di compensazione fossero dispensati dalla procedura di informazione preventiva ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69, sarà necessario esaminare la loro compatibilità con il mercato interno, poiché si ritiene costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, come indicato alla sezione 7.1.
- (123) La Commissione ritiene che l'esame della compatibilità della misura notificata debba essere effettuata ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007, che è entrato in vigore il 3 dicembre 2009 e ha abrogato il regolamento (CEE) n. 1191/69, poiché questa è la legislazione in vigore al momento dell'adozione della presente decisione⁴¹. Essa

³⁹ GU L 169 del 29.6.1991, pag. 1.

⁴⁰ Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

⁴¹ La Commissione si richiama a tale riguardo alle argomentazioni elaborate ai punti da (307) a (313) della decisione del 24 febbraio 2010 nel caso C 41/08 (ex NN 35/08) concernente i contratti di servizio di trasporto pubblico fra il ministero dei Trasporti danese e la Danske Statsbaner (GU L 7 dell'11.1.2011, pag. 1). Tale decisione è stata annullata dal Tribunale nella causa T-92/11, *Jørgen Andersen/Commissione europea* [2013], non ancora pubblicata – sentenza attualmente impugnata davanti alla Corte di Giustizia, causa C-303/13. Il risultato di questo ricorso non è rilevante ai fini dell'esito del presente caso, poiché il Tribunale ha confermato nella sentenza impugnata che, per quanto riguarda gli aiuti notificati ma non versati, vanno applicati le norme, i principi e i criteri di valutazione

osserva a tale riguardo che la compensazione accordata a Simet dal Consiglio di Stato non è ancora stata erogata, cosicché la data in cui ricorrerebbero gli effetti dell'aiuto progettato coincide con il momento in cui la Commissione adotta la decisione in merito alla compatibilità di tale aiuto con il mercato interno⁴². Inoltre, è dubbio che un'irrevocabile concessione di un diritto a tale compensazione fosse stata accordata a Simet prima della sentenza 1405/2010 resa dal Consiglio di Stato il 9 marzo 2010, che effettivamente obbliga lo Stato italiano a effettuare tali pagamenti all'impresa. Come spiegato al punto (94), i disciplinari di concessione su cui si basa Simet per dimostrare di avere a carico un obbligo di servizio pubblico specificano che l'erogazione del servizio non conferiva all'operatore un diritto a sussidio o a compenso di sorta e che il servizio si intendeva esercitato a tutto rischio e pericolo dell'impresa esercente. Infine, va sottolineato che l'importo della compensazione da versare a Simet non è ancora stata decisa dal Consiglio di Stato.

- (124) Il regolamento (CE) n. 1370/2007 disciplina la concessione dei contratti di servizio pubblico, definiti nel suo articolo 2, lettera i), nel settore del trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, di detto regolamento *“le compensazioni di servizio pubblico per l'esercizio di servizi di trasporto pubblico [...] erogate a norma del presente regolamento, sono compatibili con il mercato [interno]. Tali compensazioni sono dispensate dall'obbligo di notifica preventiva di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato”*.
- (125) Per le ragioni sotto indicate, la Commissione ritiene che la compensazione notificata non sia conforme alle condizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007. Essa, di conseguenza, non può essere dichiarata compatibile col mercato interno sulla base dell'articolo 9, paragrafo 1, di detto regolamento.
- (126) In particolare, la Commissione osserva che, anche se i disciplinari di concessione soddisfacessero i requisiti di cui all'articolo 2, lettera i), del regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda la definizione di contratto di servizio pubblico, non sono state comunque rispettate alcune delle disposizioni dell'articolo 4 di tale regolamento, che stabilisce i contenuti obbligatori dei contratti di servizio pubblico e le norme generali. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), prevede ad esempio che i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione debbano essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente per evitare l'eccesso di compensazione, mentre l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), e l'articolo 4, paragrafo 2, definiscono le modalità di ripartizione dei costi e delle entrate. Come emerge nella sezione 7.1.2, dall'esame del secondo criterio della sentenza *Altmark* operato dalla Commissione, i disciplinari di concessione in questione specificavano che l'erogazione del servizio non conferiva all'operatore un diritto a sussidio o a compenso di sorta e che il servizio si intende esercitato a tutto rischio e pericolo dell'impresa esercente. Una tale esclusione della compensazione implica necessariamente che i parametri di compensazione non siano stati stabiliti in anticipo, cosa non conforme all'articolo 4 del regolamento.

della compatibilità che sono in vigore alla data in cui la Commissione adotta la decisione (si veda il punto 39 della sentenza).

⁴² Causa C-334/07 P, *Commissione / Freistaat Sachsen*, Raccolta 2008, pag. I-9465, punti da 50 a 53; causa T-3/09, *Italia / Commissione*, Raccolta 2011, pag. II-95, punto 60.

- (127) Inoltre, l'articolo 6, paragrafo 1, stabilisce che, in caso di contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente, la compensazione debba essere conforme alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 e alle disposizioni fissate nell'allegato, per garantire che essa non ecceda quanto necessario per adempiere all'obbligo di servizio pubblico. Detto allegato esige, fra l'altro, la separazione dei conti (punto 5) e precisa le modalità per determinare l'importo massimo della compensazione.
- (128) Come rilevato al punto (115), per gran parte del periodo oggetto della notifica (dal 1987 al 2001), Simet non ha adottato un'efficace separazione dei conti, e anche la validità della contabilità analitica può essere messa in dubbio. Di conseguenza è impossibile dimostrare che, qualunque compensazione venga infine accordata, essa non ecceda l'importo corrispondente all'effetto finanziario netto equivalente alla somma delle incidenze, positive o negative, dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico sulle spese e sulle entrate dell'operatore di servizio pubblico (punto 2 dell'allegato).
- (129) Inoltre, in mancanza di parametri di compensazione stabiliti in anticipo, ogni ripartizione dei costi deve necessariamente essere effettuata *ex post* in base a ipotesi arbitrarie, come è stato fatto sia nella relazione iniziale che nella relazione di maggioranza. La Commissione non può tuttavia accettare le ipotesi utilizzate nella relazione di maggioranza, secondo cui ogni servizio prestato dall'impresa dovrebbe necessariamente rappresentare la stessa proporzione di costi ed entrate in un dato anno. Inoltre, poiché un calcolo *ex post* risulterà necessariamente in una piena compensazione dei costi sostenuti nella prestazione del servizio, la Commissione ritiene che un tasso di rendimento sul capitale proprio superiore al tasso swap pertinente maggiorato di un premio di 100 punti base, utilizzato sia nella relazione iniziale che nella relazione di maggioranza, non sia generalmente considerato un riferimento adeguato per calcolare il ragionevole utile.
- (130) Di conseguenza, la Commissione ritiene che la compensazione decisa dal Consiglio di Stato, non prevista dai disciplinari di concessione, non sarà erogata in conformità con il regolamento (CE) n. 1370/2007, e che pertanto la misura notificata è incompatibile con il mercato interno.
- (131) Infine, in merito a quanto sostenuto da Simet, ossia che la sentenza 1405/2010 del Consiglio di Stato non riguarderebbe la concessione di una compensazione per obblighi di servizio pubblico in base al regolamento del Consiglio applicabile, ma rappresenterebbe un risarcimento danni relativo a una violazione del regolamento (CEE) n. 1191/69 derivante dalla presunta imposizione unilaterale illecita di obblighi di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3 e dell'articolo 1, paragrafo 5, di detto regolamento, la Commissione osserva che, mentre non è presente alcun riferimento al regolamento (CEE) n. 1191/69 nel dispositivo della sentenza 1405/2010, quest'ultima fa riferimento al diritto di Simet di percepire, ai sensi degli articoli 6, 10 e 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69, importi a titolo di compensazione il cui ammontare dovrà essere determinato dall'amministrazione sulla base di dati certi⁴³. Inoltre, nella sentenza 1405/2010, lo stesso Consiglio di Stato ha rigettato il ricorso per risarcimento di Simet, che esso ha inteso fosse destinato a coprire i danni residui non coperti dalla compensazione che doveva essere accordata, nonché il ricorso per

⁴³ Punto 3.3 della sentenza 1405/2010.

indebito arricchimento, dato l'accoglimento della richiesta principale di compensazione ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69⁴⁴. Perciò, al punto 3.3 della sentenza, il Consiglio di Stato afferma: "Ogni pretesa risarcitoria dedotta dall'appellante non può, allo stato, trovare accoglimento, in quanto solo all'esito della suddetta determinazione da parte dell'amministrazione, potrà eventualmente emergere un danno residuo non coperto da tale determinazione, che dovrà essere dedotto e dimostrato dalla società interessata".

- (132) In ogni caso, la Commissione ritiene che la concessione di un risarcimento a favore di Simet per la presunta imposizione unilaterale illecita di obblighi di servizio pubblico da parte delle autorità italiane, calcolata sulla base del metodo comune di compensazione di cui al regolamento (CEE) n. 1191/69, violerebbe gli articoli 107 e 108 del trattato. Questo perché essa produrrebbe per Simet esattamente lo stesso risultato della concessione di una compensazione per oneri di servizio pubblico per il periodo in esame, nonostante il fatto che i disciplinari di concessione che regolamentano i servizi in questione non fossero dispensati dall'obbligo di notifica preventiva, né soddisfacessero i requisiti sostanziali del regolamento (CEE) n. 1191/69 o del regolamento (CE) n. 1370/2007, come sopra dimostrato. La disponibilità di una tale concessione consentirebbe quindi effettivamente di aggirare le norme sugli aiuti di Stato e le condizioni, stabilite dal legislatore dell'Unione, alle quali le autorità competenti, nell'imporre o contrattare obblighi di servizi pubblico, compensano i relativi operatori per i costi sostenuti come contropartita per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico. Infine, come affermato precedentemente, i disciplinari di concessione in virtù dei quali Simet forniva i servizi di trasporto non prevedevano il pagamento di alcuna compensazione finanziaria. Simet acconsentiva a prestare i propri servizi alle condizioni stabilite in tali concessioni a proprio rischio.
- (133) Di conseguenza, la Commissione non può accogliere l'argomentazione di Simet, secondo cui la sentenza 1405/2010 del Consiglio di Stato rappresenta un risarcimento danni relativo a una violazione del regolamento (CEE) n. 1191/69 piuttosto che la concessione di una compensazione per obblighi di servizio pubblico.

8. CONCLUSIONI

- (134) Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione conclude che la misura notificata costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, incompatibile con il mercato interno.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

I pagamenti di compensazione a favore di Simet notificati dalle autorità italiane costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tale misura non era dispensata dall'obbligo di notifica preventiva in base all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

⁴⁴ Punto 3.4 della sentenza 1405/2010.

Tale aiuto di Stato è incompatibile con il mercato interno, in quanto non sono state rispettate le condizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007. Pertanto le autorità italiane non possono dare esecuzione a detto aiuto.

Articolo 2

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 02.10.2013

Per la Commissione

Joaquín ALMUNIA
Vicepresidente

Ove la presente lettera dovesse contenere informazioni riservate da non divulgare, si prega informarne la Commissione entro quindici giorni lavorativi dalla data di ricezione. In tal caso, onde definire una versione non riservata della decisione, la Repubblica italiana è invitata a consultare la società menzionata nella presente decisione per garantire che quest'ultima non contenga informazioni coperte da segreto d'ufficio ai sensi della comunicazione della Commissione C(2003) 4582 del 1° dicembre 2003 relativa al segreto d'ufficio nelle decisioni in materia di aiuti di Stato.

Qualora non riceva una domanda motivata in tal senso entro il termine indicato, la Commissione presumerà l'esistenza del consenso delle autorità italiane alla comunicazione del testo integrale della decisione. Detta domanda, che precisa gli elementi in oggetto, dovrà essere inviata a mezzo lettera raccomandata o fax al seguente indirizzo:

Commissione europea
Direzione generale della Concorrenza
Cancelleria aiuti di Stato
1049 Bruxelles
Belgique

Fax: +32 2 2961242