

# I servizi d'interesse economico generale e il loro finanziamento

di Vincenzo Visco Comandini  
settembre 2009

## 1. I principi del Servizio Universale – SIEG

Nella dottrina e nella normativa europee, la nozione di servizio universale è stata da qualche anno sostituita da quella, più ampia, di servizio d'interesse economico generale (d'ora in poi, SIEG). I SIEG comprendono un'ampia gamma di attività, che spaziano dalle grandi imprese di rete quali l'energia, le telecomunicazioni, i trasporti, gli audiovisivi, i servizi postali, fino all'approvvigionamento idrico e alla gestione dei rifiuti. Si tratta di servizi essenziali che svolgono un ruolo importante ai fini della coesione sociale, economica e territoriale in tutta l'Unione e sono fondamentali per lo sviluppo sostenibile<sup>1</sup>. I SIEG in alcuni casi hanno una regolamentazione primaria europea, mentre in altri, ad esempio nei servizi idrici o nella gestione integrata dei rifiuti, la competenza regolatoria rimane in capo agli stati membri. La caratteristica distintiva dei SIEG è di contemperare missioni di servizio pubblico e norme sulla concorrenza, che ad essi sono sempre pienamente applicabili. L'inclusione di un certo servizio nella classe dei SIEG rimane comunque prerogativa degli stati nazionali che, conformemente alla normativa UE<sup>2</sup>, dispongono di ampio potere discrezionale in materia di sua organizzazione, regolamentazione e finanziamento.

Le autorità pubbliche decidono sulla portata di un SIEG e sui suoi obiettivi di sviluppo, e in particolare su:

- 1) criteri di accesso volti a favorire il consumo del servizio da parte di un'ampia fascia di cittadini, che nel caso del servizio universale raggiunge la totalità della popolazione;
- 2) qualità, espressa nelle sue dimensioni di sicurezza, affidabilità e continuità;
- 3) prezzi che debbono essere abbordabili, ovvero fissati in modo da ridurre al minimo l'esclusione dal servizio di specifiche categorie di consumatori.

Si tratta di tre componenti essenziali della missione pubblica assegnata ad un SIEG, diversi quanto ad obiettivi politico-sociali, ma fra loro collegate in sede di fornitura del servizio. Infatti per consentirne l'accesso a fasce della popolazione più

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni che accompagna la comunicazione "Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo". I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo Bruxelles, 20.11.2007 COM(2007) 725 definitivo

<sup>2</sup> Protocollo relativo ai servizi di interesse generale, da accludere al trattato di Lisbona, raggiunto dai capi di stato e di governo europei.

ampie di quelle che ne godrebbero in una normale condizione di mercato, è comunque necessario definire normativamente i suoi livelli di offerta, qualità, affidabilità e prezzo. In realtà, i tre obiettivi assegnati ai SIEG hanno a proprio fondamento un principio di meritorietà, ovvero una scelta politica esterna, di natura inevitabilmente discrezionale, sovrainposta dallo stato a quelle di mercato, il quale considera la fornitura generalizzata prioritaria per lo sviluppo e l'interesse nazionali. Essi debbono tenere in considerazione l'ambiente in cui sono applicati, e dunque anche e soprattutto l'evoluzione della tecnologia e della domanda specifiche di settore. Ne segue che il SIEG è un concetto intrinsecamente dinamico, in cui non è possibile definire in modo statico, univoco od oggettivo il confine rispetto alla normale fornitura di mercato, ma sta alle autorità nazionali bilanciare e armonizzare interessi di mercato e obiettivi politici.

Tutti e tre le componenti della missione pubblica di un SIEG vengono realizzate attraverso specifiche modalità di fornitura a seconda del settore considerato. Il primo, l'offerta di servizio rivolta ad un'utenza generalizzata, è un obiettivo che può arrivare a tradursi in servizio universale, che ne diventa la modalità quantitativamente più estesa. L'Unione Europea ritiene che gli interventi che impongono obblighi di servizio universale siano legittimamente attivabili e quindi non distorsivi della concorrenza nei soli casi in cui la maggioranza della popolazione già consumi il servizio candidato, perché l'intervento pubblico si limita a fornire il servizio a quella minoranza che per ragioni diverse ancora non ne dispone. Si tratta tuttavia di un criterio assai dubbio, sia perché una determinata soglia quantitativa posta a discriminare (ossia il 50%+1) è comunque arbitraria, sia perché in alcuni casi la fissazione di obblighi di universalità per servizi utilizzati da una minoranza di consumatori può essere giustificata da ragioni di meritorietà o anche di efficienza economica. Vi sono infatti situazioni in cui la politica di consumo generalizzato di un certo servizio ritenuto essenziale per lo sviluppo e la coesione sociale e economica è perseguibile solo attraverso interventi pubblici realizzati nella fase iniziale della sua diffusione feroce i consumatori, grazie all'emergere delle cosiddette esternalità positive di rete<sup>3</sup>, che non si attiverrebbero se il suo sviluppo fosse semplicemente lasciato al mercato. Ad esempio è opinione diffusa che, nel caso dei servizi di connessione Internet a banda larga ed ultra larga (NGN), senza interventi finalizzati alla fornitura generalizzata di nuovi servizi da parte delle pubbliche amministrazioni quali la telemedicina o la gestione interamente informatizzata di procedure della PA, difficilmente si attiverrebbe il circolo virtuoso che dovrebbe portare l'intera collettività ad avvalersi in modo costante e generalizzato dei servizi di rete.

Il secondo obiettivo, una qualità minima predefinita e garantita nelle sue diverse declinazioni, sta acquistando un'importanza crescente rispetto a pochi anni fa, quando i servizi pubblici erano offerti secondo modalità tendenzialmente uniformi, poco adattabili alle diverse esigenze. Sviluppo tecnologico ed evoluzione della

---

<sup>3</sup> Un'esternalità positiva di rete sussiste quando all'aumentare del numero degli utilizzatori di un certo servizio cresce anche il beneficio di coloro che già lo consumano, così che la domanda e l'offerta si allargano a vicenda.

domanda hanno infatti accresciuto di molto l'importanza del profilo di qualità, tanto che una sua variazione ha finito per modificare la natura del SIEG, trasformandolo da un'unica prestazione di base in una pluralità di servizi, ciascuno rivolto ad una specifica fascia di utenti. Si pensi ad esempio alle telecomunicazioni, dove l'obbligo di universalità ha finora riguardato la fornitura sull'intero territorio nazionale del servizio voce. Qui il vistoso miglioramento di un solo parametro qualitativo, la velocità di connessione lungo la rete, ha determinato un enorme ampliamento nella varietà dei servizi offerti, tale da comportare una separazione concettuale (e regolatoria) fra servizi di rete e contenuti che transitano su di essa, in precedenza di fatto indistinguibili.

La forte innovazione tecnologica e di mercato sta costringendo la Commissione Europea<sup>4</sup> e gli stati membri a ripensare, per questo settore, il confine fra fornitura di mercato e SIEG. La disponibilità di servizi di connettività a banda larga e larghissima solo in alcune aree geografiche (quelle urbane) mentre altre ne sono escluse per ragioni di convenienza economica, ha fatto emergere la questione, non tecnica ma politica, se inserire la rete NGN, in quanto infrastruttura di interesse strategico per lo sviluppo nazionale, nella classe dei SIEG o addirittura farla diventare suscettibile di offerta universale. Poiché è implausibile che reti ultra veloci in fibra ottica arrivino a coprire e a servire l'intero territorio nazionale, si potrebbero costruire politiche pubbliche che distinguano reti da contenuti, le prime considerate sussidiarie e funzionali ai secondi, sulla cui offerta potrebbero porsi specifici obblighi di fornitura universale.

Il terzo obiettivo, la fissazione di prezzi abordabili, è un tema anch'esso modificatosi nel corso del tempo. Per molti anni l'imposizione di vincoli da parte dei poteri pubblici sui prezzi dei servizi a rete si traduceva nella fissazione di prezzi uniformi (a parità di servizio e/o qualità a prescindere dalla domanda) fra parti della rete a diversa profittabilità, in modo da consentire, grazie al monopolio, il sussidio incrociato e dunque il mantenimento della sostenibilità economica del servizio. Le politiche di liberalizzazione e di privatizzazione hanno reso impossibile questa soluzione, perché la libertà d'ingresso di concorrenti comporta che questi si posizionino sui soli segmenti profittevoli della rete, lasciando quelli in perdita all'ex monopolista. Similmente, un'impresa titolare di concessione di servizio pubblico proprietà di azionisti privati richiede un'adeguata remunerazione del capitale investito, e quindi in mancanza di adeguate politiche regolatorie tende naturalmente a ridurre le prestazioni nelle zone della rete ad alto costo e bassi ricavi. Nello scenario concorrenziale il prezzo uniforme diventa insostenibile, e quindi non può più essere un obiettivo esplicito dei SIEG, per i quali, infatti, si è sostituita la politica dell'uniformità con quella, meno impegnativa ma anche più ambigua, di prezzo abordabile<sup>5</sup>. Il concetto di prezzo abordabile acquista così

<sup>4</sup> Commissione Europea, Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga, Bruxelles, 2009.

<sup>5</sup> Nel settore postale il prezzo uniforme è rimasto obbligo vigente nel solo segmento delle lettere singole, dove non c'è concorrenza perché in perdita, mentre nel profittevole segmento business in Italia, Svezia e altri paesi non è più un vincolo normativo. La direttiva europea di liberalizzazione del mercato non fa menzione dell'uniformità geografica del prezzo.

natura fondamentale distributiva, sostanziandosi nell'evitare che un eccessivo ricorso al principio del beneficio (in cui la massima efficienza si raggiunge facendo coincidere il più possibile chi paga i servizi con chi li consuma) generi esclusioni non desiderate da parte di specifiche categorie di utenti, compresi consumatori a basso reddito o con bisogni specifici. La soluzione più efficiente, in questi casi, è di sostituire prezzi politici inferiori ai costi effettivi con politiche redistributive selettive *cash* o *kind* rivolte esclusivamente alle categorie beneficiarie, lasciando che il mercato decida quanto differenziare i prezzi in relazione ai costi sostenuti.

## 2. Il finanziamento del SIEG

Dati tali presupposti, il finanziamento da bilancio pubblico del servizio universale, ovvero del SIEG per i soli extracosti dovuti ad una fornitura eccedente quella normale di mercato, diventa un esercizio non banale se si vuole armonizzare la concorrenza con gli obiettivi di politica, quindi da risolvere all'interno della cornice delle norme comunitarie sugli aiuti di stato. La decisione e la disciplina in materia di aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico adottate nel 2005 (spesso denominate "pacchetto Altmark") hanno dato un contributo considerevole alla semplificazione delle norme applicabili, consentendo agli Stati membri di svolgere tali missioni tramite un atto di affidamento, e di compensare tutti i costi netti sostenuti dalle società incaricate di tali servizi. A tal fine può essere utile ricostruire la procedura logico-temporale necessaria per una corretta compensazione di tali oneri.

### 2.1 La procedura della compensazione degli oneri di servizio pubblico

Il primo passo da compiere è una chiara individuazione e delimitazione, per ciascuna industria a rete presa in esame, delle attività più propriamente pubbliche (o universali) svolte dall'operatore incaricato di svolgerle. Nei SIEG tale confine consiste nella separazione funzionale e contabile (ma in alcuni casi anche societaria o, all'estremo, proprietaria) tra le attività di servizio pubblico, che richiedono un finanziamento esterno, e quelle commerciali, che invece si finanziano esclusivamente attraverso il mercato. Nelle telecomunicazioni, il servizio universale è ormai di fatto residuale, limitato alle cabine telefoniche pubbliche, peraltro in via di scomparsa causa l'uso generalizzato del terminale mobile. In altre industrie a rete, invece, la sua estensione può essere ben più ampia, ad esempio nei trasporti pubblici extraurbani e ferroviari dalle tratte in perdita, o nelle poste dal recapito di lettere e pacchi nelle aree extraurbane, o nella televisione la trasmissione di programmi di servizio pubblico. Fondamentale, a tale proposito, è la possibilità tecnica – caratteristica di quelle sole industrie che erogano servizi attraverso una rete formata da connessioni fisiche come telecomunicazioni, energia o servizi idrici – di far pagare ai clienti una componente tariffaria di puro accesso e non di consumo effettivo che riflette il beneficio di essere connessi alla rete, escludendo dal servizio chi non paga. In questi settori la parte dell'allaccio alla rete viene fatta pagare al consumatore, a prezzo generalmente pieno, così che le perdite dovute all'insaturazione di una porzione della rete vengono in parte attenuate. Se invece,

com'è nel caso dei trasporti o della posta, la tariffe sono legate unicamente al consumo perchè non è tecnicamente possibile far pagare l'accesso, le insaturazioni permangono e dunque il costo netto del servizio pubblico sarà in proporzione più elevato.

In linea di principio la separazione societaria (o anche proprietaria) è uno strumento sufficiente ma non necessario per garantire una trasparente separazione fra attività pubbliche e di mercato, perchè una corretta e ben informata analisi del modello organizzativo adottato dall'impresa titolare di obblighi di servizio universale e della corrispondente contabilità industriale separata consente di evidenziare sempre costi e ricavi effettivamente imputabili ai due generi di attività, e quindi tutti gli elementi rilevanti che servono a determinare l'onere netto derivante dall'esercizio di quello pubblico. In pratica, tuttavia, è compito della regolazione accertare se i dati economici relativi alla separazione delle attività sono costruiti in modo corretto, perchè in sua assenza l'operatore che è spesso dominante potrebbe avere l'interesse (se, per esempio, la componente pubblica è esercitata in monopolio) di sovraccaricare di costi il servizio pubblico (che comunque è finanziato da fonti esterne), al fine di alleggerire quelli dei servizi in concorrenza. Nel settore radiotelevisivo europeo il problema del finanziamento del servizio pubblico sta diventando un tema caldo. La Commissione Europea ha recentemente promosso un'indagine conoscitiva per capire se gli obblighi di servizio pubblico in capo agli operatori radiotelevisivi nazionali, come noto finanziati da uno specifico canone, costituiscano un elemento di possibile distorsione del mercato pubblicitario se l'operatore pubblico opera in concorrenza con i privati nella sua raccolta. A tal fine ha richiesto a ciascun broadcaster pubblico europeo i cui ricavi provengono sia dal canone che dalla pubblicità, di separare chiaramente le attività commerciali da quelle di servizio pubblico<sup>6</sup>.

Il secondo stadio dell'analisi misura e quantifica l'onere netto derivante dallo svolgimento delle attività pubbliche. Si osservi che non si tratta di un saldo contabile fra costo effettivo sopportato per produrre il servizio pubblico e relativi ricavi eventualmente conseguiti, bensì di una misura più complessa, in letteratura nota come *costo netto evitato*, da determinarsi come somma dei risparmi che si otterrebbero se gli obblighi di servizio pubblico venissero aboliti, detratti gli eventuali benefici, a volte significativi, derivanti dal loro esercizio. Si tratta, com'è evidente, di misura di costo-opportunità, la cui stima richiede quasi sempre un notevole dettaglio. Nell'approccio *bottom-up* – il più preciso perchè parte dai singoli dati di base per aggregarli fra loro - si calcola la profittabilità di ogni singola zona geografica o mercato locale di servizio che potrebbe essere conteso dai concorrenti (ad esempio, nel caso dei trasporti, di tutte le singole tratte percorse dai vettori, nei servizi postali la profittabilità di ciascuno dei 35 mila percorsi effettuati dai portalettere), calcolata in termini di margine di contribuzione che ciascuna unità di base elementare apporta alla copertura dei costi fissi dell'impresa che

---

<sup>6</sup> In tal senso suscita qualche perplessità la scelta della RAI di considerare servizio pubblico l'intero palinsesto delle sue tre reti nazionali e degli altri canali.

svolge il servizio. Nel calcolo vengono ovviamente formulate alcune assunzioni (che il regolatore deve validare) relative al mantenimento o alla scomparsa di determinate voci di costo qualora venissero abbandonate le caratteristiche universali dell'offerta.

Una volta determinato il costo netto della componente di servizio pubblico svolta dall'operatore, è possibile passare al terzo ed ultimo stadio, la determinazione delle modalità del suo finanziamento. E' evidente che, essendo quest'ultimo strumento non di mercato, la sua applicazione comporta comunque un certo grado di distorsione della concorrenza. Se quindi in sede di calcolo del costo netto del servizio pubblico, emerge che questo è di entità limitata, potrebbe risultare socialmente preferibile non finanziarlo affatto, offrendo all'operatore che esercita compiti pubblici strumenti alternativi indiretti come, ad esempio, una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe o un allungamento degli anni di concessione. Se invece la dimensione del costo universale è significativa, tale da alterare le condizioni di redditività dell'operatore incaricato di svolgerlo, si impone una soluzione di finanziamento esterno.

Nell'esaminare le diverse alternative valutandone pro e contro, è opportuno effettuare una preliminare distinzione fra strumenti e loro modalità di applicazione. La distinzione concettuale dei due piani consente infatti di valutare correttamente le implicazioni che derivano da ogni singola soluzione.

Nell'ambito degli strumenti, la prima scelta è fra intervento tramite bilancio pubblico o soluzione interna al mercato. Nel primo caso si usano risorse prelevate dal bilancio dello stato, nel secondo si istituisce un fondo di compensazione finanziato da tutti gli operatori presenti sul mercato, evitando l'intervento finanziario diretto dello stato, il cui ruolo, di pura regolazione, rimane limitato alla gestione del fondo.

Questa scelta iniziale non è neutrale, perché rappresenta l'alternativa fra finanziamento attraverso la fiscalità generale o il mercato. La differenza è essenzialmente di tipo distributivo: se è il bilancio dello stato a finanziare la componente pubblica di un servizio, i contribuenti sono coloro che ne sopportano l'onere, a prescindere dal fatto di essere o meno gli utilizzatori del servizio finanziato; se è un fondo privato a finanziarla, sono in prima istanza gli stessi produttori dei servizi a pagare per mantenere la modalità universale di offerta. Dipenderà poi dalle condizioni di mercato la possibilità che i produttori soggetti al contributo al fondo dispongano o meno della capacità di traslarne l'onere sui consumatori.

Tale alternativa, inoltre, ha un riflesso sulla finanza pubblica, perché nel primo caso i trasferimenti statati istituiti a compensazione degli oneri del servizio universale concorrono alla determinazione del deficit pubblico, esclusi invece da quest'ultimo nel caso del fondo di compensazione. Questa è una delle ragioni della spiccata preferenza di molti governi per il fondo di compensazione.

Da qualche anno il trasferimento statale ad imprese pubbliche viene visto con crescente sospetto dalla Commissione Europea, che tende a ravvisarvi natura di

aiuto di stato illegittimo. Nella sentenza *Altmark*<sup>7</sup>, la Corte di Giustizia ha infatti stabilito i presupposti necessari affinché una compensazione con fondi pubblici assegnata per l'espletamento del servizio universale non venga considerata aiuto di stato:

- i) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricati di obblighi di servizio universale;
- ii) i parametri di calcolo della compensazione debbono essere definiti ex ante in modo trasparente ed obiettivo;
- iii) la compensazione non può eccedere i costi netti originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico;
- iv) la compensazione che non venga assegnata con procedura di appalto pubblico deve essere determinata sulla base dei costi che un'impresa media che avesse gli stessi obblighi sopporterebbe in condizioni simili.

Il quarto criterio appare particolarmente complesso da assolvere, sia perchè il benchmarking richiesto non è sempre facilmente nè oggettivamente misurabile, sia perchè la procedura di appalto pubblico richiesta – una volta determinato l'ammontare netto dell'onere dell'universalità si mette a gara pubblica al ribasso l'importo e il soggetto che risulta vincitore svolge il servizio secondo modalità universali - pur attraente sotto il profilo teorico, è soluzione in molti casi poco praticabile. Ciò vale soprattutto se il numero dei partecipanti alla gara è limitato, e/o se è difficile effettuare i controlli necessari per verificare i requisiti richiesti, questi ultimi più costosi essendo per definizione più elevati di quelli che si avrebbero se fosse lasciata libertà di operare sul mercato.

Inoltre, in alcuni servizi a rete, come in quelli postali, la clausola dell'obbligo della gara per l'assegnazione del servizio universale può avere effetti anticompetitivi, premiando i fornitori operanti in mercati che non necessitano di finanziamento esterno dei requisiti universali - che possono partecipare alla gara in altri paesi – a danno dei fornitori nazionali di mercati più ristretti dove senza gli obblighi di servizio pubblico finanziato difficilmente potrebbero continuare nella fornitura del servizio prestatato per anni.

Se il servizio universale è finanziato tramite fiscalità statale, si apre l'alternativa fra semplice prelevamento dal bilancio dello stato e finanziamento tramite imposta specifica, di cui una quota parte potrebbe essere destinata a tale scopo. Nel primo caso è il contribuente fiscale generale a pagare, nel secondo il consumatore del servizio. La prima soluzione è da preferirsi se l'offerta del servizio ha spiccato carattere redistributivo, se ad esempio sussiste un interesse pubblico al consumo del servizio a prescindere dalla disponibilità a pagare dei suoi utenti. Si opterà invece per un'imposta specifica, ad esempio l'IVA o anche un'altra tassa di scopo, se si ritiene debba prevalere il rispetto del sopraricordato principio del beneficio.

### 3. Conclusioni

<sup>7</sup> Sentenza nella causa *C-280/00 Altmark Trans GmbH e Regierungspraesidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, racc. 2003 p. I-07747

La questione del finanziamento degli oneri di servizio pubblico – che nella sua forma più estesa può arrivare al servizio universale - di cui sono incaricate imprese che operano anche in mercati concorrenziali, è destinata ad essere sempre più al centro dell'attenzione dei governi, delle autorità nazionali antitrust e di regolazione di settore e della Commissione Europea. Se in passato le autorità lasciavano alcuni margini di discrezionalità ai governi nazionali nella concessione di finanziamenti per gli oneri SIEG avendo come obiettivo prioritario la liberalizzazione dei mercati, oggi a liberalizzazioni già avvenute e dopo la sentenza *Altmark* i criteri di valutazione si sono fatti più serrati, e non è talvolta sufficiente la presentazione, da parte dell'impresa beneficiata, di una contabilità basata unicamente sui costi effettivi. Il problema si fa ancora più complesso se, come avviene per i servizi di telecomunicazione a banda larga, l'onere rilevante attiene alla costruzione di reti in cui le autorità pubbliche intervengono per il loro finanziamento, in cui l'offerta di servizi basati sulla nuova tecnologia di trasmissione a fibra ottica potrebbe alterare le condizioni di concorrenzialità dei mercati. Sta dunque alle autorità di regolazione e ad un combinato disposto di analisi giuridica ed economica contribuire a porre in essere corrette metodologie di calcolo dell'onere effettivo capace di stimolare le attività di interesse pubblico senza alterare il normale gioco concorrenziale.