

- ALLEGATO -

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO “Sostegno pubblico alle attività del Settore sanitario socio sanitario”

La presente scheda ha l'obiettivo di fornire delle linee guida utili alla valutazione di esistenza o meno di profili di aiuto nel campo sanitario e socio-sanitario.

La Comunicazione 2016/C 262/ della Commissione Europea sulla nozione di aiuto di Stato prevede l'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato solo ai beneficiari che, attraverso le risorse pubbliche, traggono un vantaggio nell'esercizio della propria attività economica. E' considerata attività economica quell'attività in grado di offrire nel mercato beni e servizi. Viceversa, la Commissione ha più volte ribadito che non sono considerate attività economiche quelle attività puramente istituzionali svolte con finalità e modalità non imprenditoriali.

Nei punti 19-27 della Noa, che trattano rispettivamente i settori della sicurezza sociale e del sistema sanitario, vengono precisate le caratteristiche del sostegno pubblico in presenza delle quali è possibile dare una connotazione solidaristica piuttosto che economica.

Se si considera come è strutturato il nostro sistema sanitario e socio sanitario, possiamo dire che le prestazioni delle strutture convenzionate (anche private), accreditate dallo Stato, fornite nell'ambito di un contratto/convenzione, garantiscono la copertura di un servizio essenziale rispetto al quale il sistema pubblico risulta carente. Pertanto tali convenzioni, svolte in maniera complementare o integrativa, offrono una copertura universale e si basano sul principio di solidarietà.

Se però la stessa struttura sanitaria svolge altre attività al di fuori del sistema sanitario nazionale/regionale in questo caso il sostegno pubblico a quel tipo di attività deve sottostare alle regole della concorrenza e quindi alla normativa degli aiuti di stato. Così come, laddove gli ospedali e gli altri fornitori di assistenza sanitaria o socio sanitaria offrono i loro servizi contro pagamento di un prezzo, direttamente a carico degli utenti/ pazienti oppure da parte delle loro assicurazioni, è palese che a tale servizio sia qualificabile come attività economica. Gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno inoltre precisato che, anche l'assistenza sanitaria che medici autonomi e altri operatori sanitari privati forniscono dietro retribuzione a proprio rischio, deve essere considerata un'attività economica. Lo stesso vale per le farmacie.

Applicazione della disciplina SIEG al settore sanitario/ socio sanitario.

Al settore sanitario/ socio sanitario, così come al settore dei trasporti, sono associati i bisogni della collettività di servizi di assistenza, pertanto potrebbe essere applicabile la Disciplina dei Servizi di interesse economico generale (SIEG). Come noto la disciplina Sieg trova la base giuridica negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Seppure nel Trattato non si trovi una definizione di servizi di interesse economico generale, gli artt. 14 e 106 ne citano l'importanza. L'art. 14 dichiara l'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché il loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, e stabilisce che l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. L' art. 106 del TFUE sancisce invece che *“Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione. La*

Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.”

Sono considerati servizi di interesse economico generale quelle attività economiche che le pubbliche amministrazioni riconoscono avere una particolare importanza per la collettività e che non potrebbero essere realizzate (o lo sarebbero ma a condizioni diverse) senza il sostegno pubblico. Per la corretta gestione di tali attività la Commissione Europea ha adottato il pacchetto normativo Disciplina SIEG come di seguito specificato.

Al fine di garantire questi servizi essenziali alla collettività, la Pubblica Amministrazione impone specifici obblighi al fornitore del servizio quali tariffe calmierate e /o prestazioni diseconomiche. Quest'ultimo però, per mantenere un equilibrio economico finanziario, necessita che la parte non recuperabile dei costi di servizio pubblico, compreso un margine di utile ragionevole, sia compensata dalla PA.

La Disciplina SIEG che fa riferimento alla Sentenza Altmark, indica le condizioni, che devono cumulativamente sussistere, affinché la compensazione degli oneri di servizio pubblico non costituisca aiuto di stato e pertanto non debba essere attuato nessun altro adempimento formale presso la Commissione Europea:

- 1) l'impresa beneficiaria del sostegno pubblico deve essere stata incaricata dell'assolvimento di un servizio pubblico ben definito con atto formale;
- 2) la compensazione deve essere calcolata, ex ante, in base a parametri in maniera obiettiva e trasparente tale da evitare che l'impresa beneficiaria ottenga un vantaggio economico rispetto a imprese concorrenti. La compensazione costituisce il corrispettivo per gli oneri di servizio pubblico che vengono imposti dall'autorità pubblica al fornitore del servizio. la compensazione non deve eccedere quanto necessario a coprire i costi sommati ad un margine di utile ragionevole. Tale condizione viene garantita quando la compensazione viene stabilita in esito ad una procedura di evidenza pubblica;
- 3) qualora la scelta dell'impresa da incaricare per il SIEG non derivi da una regolare procedura di evidenza pubblica, il livello della compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi in cui sarebbe incorsa un'impresa media, dotata di una normale struttura.

Qualora invece la compensazione degli oneri di servizio pubblico abbia i presupposti per essere considerata aiuto di stato, la sua compatibilità ossia l'inquadramento della stessa deve essere trovata/o alle condizioni stabilite in una delle seguenti basi giuridiche:

- nella Decisione di esenzione da notifica 2005/842/ CE che indica le condizioni alle quali un'amministrazione può affidare taluni servizi di interesse economico generale determinando le relative compensazioni senza obbligo di notifica;
- nella Disciplina che regola i casi di compensazione al di fuori dei parametri stabiliti dalla decisione di esenzione da notifica 2005/842/ CE;
- nel Regolamento De Minimis SIEG 360/2012 applicabile ai casi in cui la compensazione degli oneri di servizio pubblico non superi i 500.000€ nell'arco dei tre esercizi finanziari.

Sostegno pubblico alle attività del Settore sanitario socio sanitario fuori campo SIEG.

Nel caso in cui, un servizio affidato dalla Pubblica Amministrazione ad un fornitore, non sia stato qualificato come SIEG, non significa che debba essere qualificato come aiuto di stato ma dovrà essere fatta una valutazione alla luce dei principi generali contenuti nella Comunicazione 2016/C 262/ della Commissione Europea sulla nozione di aiuto di Stato. Se a seguito di tale valutazione vi è un esito positivo di esistenza di profili di aiuto, la compatibilità di tale sostegno pubblico, deve essere inquadrata o ai sensi del regolamento di esenzione generale (Reg. Ue 651/2014 e s.m.i) o ai sensi del De Minimis generale (Reg. UE. 1407/2013 e s.m.i) o con una formale procedura di notifica.

Trattazione dei casi dubbi

In caso di assenza di parametri quantitativi oggettivi necessari per stabilire un confine tra aiuto e non aiuto e al fine di dirimere l'incertezza, si suggerisce una prima valutazione del sostegno pubblico sulla base delle indicazioni contenute nei punti 2.3 e 2.4 della Comunicazione 2016/C 262/ della Commissione Europea sulla nozione di aiuto di Stato applicando ai casi dubbi tutte le condizioni sostanziali stabilite dal pacchetto SIEG al fine di assicurare al sostegno pubblico la sua compatibilità, qualora la valutazione di non aiuto, erroneamente attribuitagli, dovesse essere contestata a posteriori. In caso di particolare complessità è possibile procedere ad una notifica preventiva alla Commissione Europea per certezza giuridica.

Conclusioni

Alla luce della varietà e complessità degli interventi pubblici nel Settore sanitario e socio sanitario appare necessaria la valutazione caso per caso alle varietà di fattispecie. In linea di massima le prestazioni gratuite e liberamente fruibili dal pubblico, fornite da attori pubblici o assegnate in convezione/autorizzazione a strutture private, non sono da considerare aiuti di stato (ad esempio il sostegno pubblico ai centri di accoglienza ai minori, ai senza fissa dimora ecc). Infatti in questi casi è implicito il principio della solidarietà. Utile anche la lettura della Sentenza, consultabile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0492>, della Corte (Nona Sezione) del 27 aprile 2023. *”Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo contro Commissione europea. Impugnazione – Aiuti di Stato – Servizi sanitari – Sovvenzioni dirette concesse agli ospedali pubblici nella Regione Lazio (Italia) – Decisione che accerta l’insussistenza di un aiuto di Stato”*. Viceversa nella casistica del sostegno pubblico a prestazioni, fornite da attori pubblici o date in convezione/autorizzazione a strutture private, dietro le quali c’è il pagamento di una retta a carico degli utenti, vi è una inequivocabile attività di mercato e tale sostegno è soggetto all’applicazione delle regole in materia di aiuti di stato.