

I SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE  
E LA CONCORRENZA «LIMITATA»



PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA «LA SAPIENZA»

---

1. LEOPOLDO TULLIO (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999*, 2006.
2. FABIO VECCHI, *Gli accordi tra potestà civili ed autorità episcopali*, 2006.
3. ANDREA LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, 2007.
4. BEATRICE SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, 2007.
5. GIANLUCA BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, 2007.
6. LUIGI COLACINO CINNANTE, *Pubblica amministrazione e trasformazioni dell'ordinamento*, 2007.
7. G. CASSANDRO - A. LEONI - F. VECCHI (a cura di), *Arturo Carlo Jemolo. Vita ed opere di un italiano illustre. Un Professore dell'Università di Roma*, 2007.
8. ROBERTA CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e mandato d'arresto europeo*, 2007.
9. LAURA RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, 2007.
10. VINCENZO CERULLI IRELLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, 2007.
11. FABIO FRANCESCHI, *La condizione degli enti ecclesiastici in Italia nelle vicende politico-giuridiche del XIX secolo*, 2007.
12. SILVIA SEGNALINI, *L'editto Carboniano*, 2007.
13. VINCENZO MARINELLI, *Studi sul diritto vivente*. Prefazione di Augusto Cerri, 2008.
14. PAOLA COCO, *L'imputazione del contributo concorsuale atipico*, 2008.
15. MAURA GARCEA, *I gruppi di società di persone*, 2008.
16. FRANCO MODUGNO - PAOLO CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, 2008.
17. MARCO GAMBARDELLA, *L'abrogazione della norma incriminatrice*, 2008.
18. GIUSEPPE CRICENTI, *I diritti sul corpo*, 2008.
19. DONATELLA BOCCHESI, *L'ipoteca sulla nave in costruzione*, 2008.
20. ELEONORA RINALDI, *Legge ed autonomia locale*, 2008.
21. LUCIA GIZZI, *Il getto pericoloso di cose*, 2008.
22. GIANLUCA CIAMPA, *Il delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù*, 2008.

23. ROMOLO DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, 2008.
24. ELENA TASSI SCANDONE, *Leges Valeriae de provocatione. Repressione criminale e garanzie costituzionali nella Roma repubblicana*, 2008.
25. ALESSANDRO ZAMPONE, *Il rischio dell'impossibilità della prestazione nel contratto di passaggio*, 2008.
26. FABRIZIO MARONGIU BUONAIUTI, *Litispendenza e connessione internazionale. Strumenti di coordinamento tra giurisdizioni statali in materia civile*, 2008.
27. VALERIO MAIO, *Contratto collettivo e norme di diritto*, 2008.
28. LUIGI PRINCIPATO, *La pubblicità commerciale. Fondamento costituzionale e limiti*, 2008.
29. MASSIMILIANO PACIFICO, *Il danno nelle obbligazioni*, 2008.
30. FRANCO MODUGNO (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, 2008.
31. LEOPOLDO TULLIO (a cura di), *Nuovi profili di responsabilità e di assicurazione nel diritto aeronautico - Nuevos enfoques de la responsabilidad y del seguro en el derecho aeronáutico*, 2009.
32. ANDREA BARTOCCI, *Ereditare in povertà. Le successioni a favore dei Frati Minori e la scienza giuridica nell'età avignonese (1309-1376)*, 2009.
33. GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Francesco Santoro-Passarelli e l'autonomia collettiva. Prima e dopo*, 2009.
34. DANIELE PICCIONE, *Libertà costituzionali e giudice amministrativo*, 2009.
35. ROBERTA PELEGGI, *La compensazione: profili di diritto comparato e di diritto del commercio internazionale*, 2009.
36. BERARDINO LIBONATI (a cura di), *Giuseppe Ferri e il legislatore*, 2009.
37. ALESSANDRA MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, 2009.
38. EMILIANO MARCHISIO, *Usi alternativi del gruppo di società. La regolazione dei gruppi tra disciplina del «governo» delle società e diritto settoriale delle imprese*, 2009.
39. AA.VV., *Studi in memoria di Gian Antonio Micheli*, 2010.
40. INES CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, 2010.
41. DOMENICO MEZZACAPO, *Dirigenza pubblica e tecniche di tutela*, 2010.
42. ALESSANDRO ODDI, *Il «giusto processo» dinanzi alla Corte dei conti*, 2010.
43. NICOLA VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, 2010.
44. GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Rappresentanza sindacale e contratto collettivo*, 2010.
45. MARIA CHIARA GERMANI, *La tutela penale delle dichiarazioni «testimoniali» rese nel corso di un procedimento penale*, 2010.
46. ROBERTA APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, 2010.
47. LINDA CERASO, *I servizi di interesse economico generale e la concorrenza «limitata». Profili interni, comunitari e internazionali*, 2010.

LINDA CERASO

I SERVIZI DI INTERESSE  
ECONOMICO GENERALE  
E LA CONCORRENZA «LIMITATA»  
PROFILI INTERNI, COMUNITARI  
E INTERNAZIONALI



JOVENE EDITORE  
NAPOLI 2010

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2010

ISBN 88-243-1981-5

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) e-mail: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

*ai miei genitori*





## INDICE

|                           |    |   |
|---------------------------|----|---|
| <i>Introduzione</i> ..... | p. | 1 |
|---------------------------|----|---|

### CAPITOLO PRIMO

#### I SERVIZI

#### DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE: UNA NOZIONE CONTROVERSA

|   |   |    |
|---|---|----|
| 1. Premessa .....   | » | 3  |
| 2. I SIEG: una nozione controversa .....  | » | 4  |
| 3. Nozione di impresa.....  | » | 9  |
| 3.1. ( <i>segue</i> ) Nozione di impresa pubblica. Distinzione: organismi<br>di diritto pubblico .....  | » | 15 |
| 4. I servizi di interesse economico generale. Nozione .....   | » | 23 |
| 4.1. ( <i>segue</i> ) “Servizi” .....   | » | 24 |
| 4.2. ( <i>segue</i> ) “Interesse generale” .....  | » | 29 |
| 4.3. ( <i>segue</i> ) “Economico” .....   | » | 32 |
| 5. L’atto di incarico .....   | » | 37 |
| 6. Distinzione tra Servizi di interesse economico generale (SIEG),<br>servizi di interesse (non economico) generale (SINEG) e servizi<br>sociali di interesse generale (SSIG) ..... | » | 39 |
| 7. L’articolo 106(2) TFUE e la sua evoluzione interpretativa nella<br>giurisprudenza comunitaria e nell’orientamento della Commis-<br>sione .....                                   | » | 49 |
| 7.1. ( <i>segue</i> ) Gli orientamenti della Commissione europea .....  | » | 49 |
| 7.2. ( <i>segue</i> ) La giurisprudenza comunitaria .....   | » | 56 |
| 8. Riparto di competenze tra Comunità europea e Stati membri nel<br>settore dei SIEG .....  | » | 60 |
| 9. Art. 106(2) TFUE: il principio di <i>proporzionalità</i> della deroga .....  | » | 65 |
| 10. Considerazioni finali .....   | » | 68 |
| Riferimenti bibliografici .....   | » | 70 |

## CAPITOLO SECONDO

## LA REGOLAZIONE ECONOMICA E SOCIALE DEI SIEG

|   |    |     |
|---|----|-----|
| 1. Premessa .....   | p. | 79  |
| 2. La regolazione economica .....   | »  | 90  |
| 3. La regolazione sociale .....   | »  | 94  |
| 3.1. ( <i>segue</i> ) Gli obblighi di servizio pubblico ( <i>rectius di interesse generale</i> ) .....                            | »  | 95  |
| 3.1.1. ( <i>segue</i> ) In particolare il «servizio universale» .....   | »  | 99  |
| 3.2. ( <i>segue</i> ) Gli obblighi di servizio pubblico nel settore delle comunicazioni elettroniche .....                        | »  | 102 |
| 3.3. ( <i>segue</i> ) Gli obblighi di servizio pubblico nel settore postale... ..   | »  | 104 |
| 3.4. ( <i>segue</i> ) Gli obblighi di servizio pubblico nel settore energetico .....  | »  | 106 |
| 3.5. ( <i>segue</i> ) Gli obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto ferroviario .....                               | »  | 108 |
| 3.6. ( <i>segue</i> ) La selezione dell'impresa incaricata di adempiere gli obblighi di servizio pubblico .....                   | »  | 111 |
| 4. La regolazione dei servizi locali di interesse economico generale... ..  | »  | 118 |
| 4.1. ( <i>segue</i> ) Compatibilità dell'art. 113, quinto comma, T.U.E.L. (vecchia formulazione) con il diritto comunitario ..... | »  | 122 |
| 4.2. ( <i>segue</i> ) Riforma dell'affidamento dei servizi pubblici locali (di rilevanza economica) .....                         | »  | 125 |
| 4.3. ( <i>segue</i> ) Sulle caratteristiche del "controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi" .....                  | »  | 128 |
| 4.4. ( <i>segue</i> ) Le società miste .....  | »  | 132 |
| Riferimenti bibliografici .....   | »  | 135 |

## CAPITOLO TERZO

I SIEG A RETE. IL TPA, L'UNBUNDLING  
E L'INDIPENDENZA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE

|  |   |     |
|--|---|-----|
| 1. Premessa .....  | » | 149 |
| 2. La regolamentazione del <i>Third Part-Access</i> (TPA) e la concorrenza <i>sulla rete</i> .....                       | » | 152 |
| 2.1. ( <i>segue</i> ) La Dottrina dell' <i>Essential Facility</i> come fondamento del diritto di accesso alle reti ..... | » | 152 |
| 2.1.1. ( <i>segue</i> ) La definizione di una <i>Essential facility</i> .....  | » | 156 |
| 3. Il diritto di accesso nella disciplina di settore .....   | » | 159 |
| 3.1. ( <i>segue</i> ) Il TPA nel settore delle Comunicazioni elettroniche... ..  | » | 165 |
| 3.1.1. ( <i>segue</i> ) Il processo di liberalizzazione .....  | » | 165 |

|   |        |
|---|--------|
| 3.1.2.(segue) L'accesso alle reti di comunicazione elettronica                          | p. 171 |
| 3.2. (segue) Il TPA nel settore Postale .....   | » 175  |
| 3.2.1.(segue) Il processo di liberalizzazione .....                                     | » 175  |
| 3.2.2.(segue) L'accesso alla rete postale .....   | » 178  |
| 3.3. (segue) Il TPA nel settore Energetico .....  | » 180  |
| 3.3.1.(segue) Il processo di liberalizzazione .....                                     | » 181  |
| 3.3.2.(segue) L'accesso alla rete elettrica .....                                       | » 191  |
| 3.3.3.(segue) L'accesso alla reti del gas .....   | » 195  |
| 3.4. (segue) Il TPA nel settore del Trasporto ferroviario .....                         | » 198  |
| 3.4.1.(segue) Il processo di liberalizzazione .....                                     | » 198  |
| 3.4.2.(segue) L'accesso alla reti ferroviarie .....                                     | » 204  |
| 3.5. (segue) Alcune osservazioni sul fondamento giuridico dell'obbligo di accesso ..... | » 208  |
| 4. L'Unbundling .....   | » 210  |
| 5. La separazione tra Regolatore e soggetti regolati .....                              | » 224  |
| 6. Osservazioni finali .....  | » 230  |
| Riferimenti bibliografici .....   | » 230  |

## CAPITOLO QUARTO

IL FINANZIAMENTO DEI SIEG  
IN UN SISTEMA DI MERCATO CONCORRENZIALE

|   |       |
|---|-------|
| 1. Premessa .....   | » 249 |
| 2. Le ragioni del finanziamento. Mercato, benessere collettivo .....  | » 250 |
| 3. Il finanziamento mediante erogazioni dirette gravanti sul bilancio statale .....                                 | » 257 |
| 3.1. (segue) Modalità di erogazione, distinzione con gli "aiuti di Stato" di cui all'art. 107(1) TFUE .....         | » 257 |
| 3.2. (segue) Azioni delle imprese concorrenti .....   | » 261 |
| 3.3. (segue) Problemi formali-procedurali .....   | » 263 |
| 3.3.1.(segue) Natura giuridica del finanziamento: il caso <i>Altmark</i> .....                                      | » 266 |
| 3.3.2.(segue) Il pacchetto di decisioni della Commissione cd. "Monti": tra automatismo e controllo preventivo ..... | » 272 |
| 3.3.3.(segue) Il problema dell'efficienza .....   | » 276 |
| 3.4. Controlli, trasparenza, contabilità separata .....   | » 279 |
| 4. Il finanziamento mediante l'attribuzione di diritti esclusivi o speciali .....                                   | » 282 |
| 4.1. (segue) Necessità della deroga .....   | » 293 |
| 4.2. (segue) Estensione abusiva e proporzionalità della deroga .....  | » 297 |

|  |        |
|--|--------|
| 4.3. (segue) Abuso inevitabile o induzione all'abuso e abuso evitabile ..... | p. 299 |
| 5. La soluzione dei Fondi di compensazione .....                             | » 303  |
| 6. Considerazioni finali .....   | » 307  |
| Riferimenti bibliografici .....  | » 309  |

## CAPITOLO QUINTO

## I SIEG E IL WTO: LE IMPLICAZIONI DEL GATS

|   |       |
|---|-------|
| 1. Premessa .....   | » 317 |
| 2. Il <i>General Agreement on Trade in Services</i> (GATS): i principi di liberalizzazione e l'ambito di applicazione ..... | » 321 |
| 2.1. (segue) Il <i>Most-Favoured Nation Treatment</i> , il <i>Market Access</i> , il <i>National Treatment</i> .....        | » 323 |
| 3. Il GATS e i servizi di interesse economico generale .....  | » 329 |
| 3.1. (segue) Servizi "supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers" .....  | » 331 |
| 3.2. (segue) Art. I:3 del GATS e SIEG .....   | » 333 |
| 4. Le implicazioni del GATS sull'autonomia regolamentare dei Membri .....   | » 338 |
| 4.1. (segue) L'organizzazione .....   | » 338 |
| 4.2. (segue) Gli obblighi di servizio pubblico.....   | » 344 |
| 4.3. (segue) La compensazione degli obblighi di servizio pubblico .....   | » 351 |
| 5. I servizi di Telecomunicazioni nel WTO .....   | » 355 |
| 5.1. (segue) L' <i>annex on Telecommunications</i> .....  | » 358 |
| 5.2. (segue) Il <i>Basic Agreement on Telecommunication Services</i> (BATS) .....   | » 361 |
| 5.3. (segue) Il <i>Reference Paper</i> . Verso un'armonizzazione della regolazione pro-concorrenziale .....                 | » 366 |
| 5.3.1.(segue) <i>Competitive safeguard</i> .....  | » 368 |
| 5.3.2.(segue) Interconnessione .....  | » 370 |
| 5.3.3.(segue) Licenze, criteri .....  | » 373 |
| 5.3.4.(segue) Servizio universale.....  | » 374 |
| 5.3.5.(segue) Autorità di Regolazione .....   | » 377 |
| 5.4. (segue) <i>Osservazioni finali</i> .....   | » 379 |
| 6. I servizi postali nel WTO .....  | » 384 |
| 7. I servizi energetici nel WTO .....   | » 391 |
| Riferimenti bibliografici .....   | » 396 |
| CONCLUSIONI .....   | » 407 |