

# POSITION PAPER SIEG E VALORIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ MULTISERVIZI IN EMILIA-ROMAGNA

2025



# Position paper SIEG e valorizzazione delle attività multiservizi in Emilia-Romagna

---

## Executive summary

La Regione Emilia-Romagna si trova oggi ad affrontare una sfida cruciale: contrastare la progressiva desertificazione commerciale e lo spopolamento delle aree montane e rurali.

La chiusura dei negozi di prossimità non rappresenta soltanto una perdita economica, ma un vero e proprio indebolimento della coesione sociale e della qualità della vita delle comunità locali.

Il quadro normativo europeo offre una risposta concreta a questo problema attraverso lo strumento dei Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG), che consente agli Stati membri di sostenere economicamente imprese che erogano servizi essenziali, derogando ai vincoli ordinari sugli aiuti di Stato.

Il caso della Provincia Autonoma di Trento rappresenta un esempio di successo replicabile: la qualificazione dei negozi multiservizi di montagna come SIEG ha permesso di superare i limiti del regime *de minimis*, garantendo continuità economica a esercizi considerati presidi unici e vitali per i territori.

L'esperienza, riconosciuta dalla Commissione Europea come buona pratica, ha dimostrato l'efficacia di un modello semplice, giuridicamente solido e basato su criteri oggettivi di accesso.

Per la Regione Emilia-Romagna, l'adozione di un percorso analogo — supportato tecnicamente dal ClustER URBAN — rappresenta un'opportunità strategica per:

- mappare e sostenere gli esercizi multiservizi delle aree interne e montane;
- definire un catalogo di servizi di prossimità rispondenti ai bisogni regionali;
- predisporre un dossier tecnico-giuridico da condividere con la DG Concorrenza;
- stimare impatti economici e sociali in termini di servizi garantiti, coesione territoriale e qualità della vita.

L'applicazione di questo modello può trasformarsi in uno strumento chiave di politica regionale per rafforzare la resilienza dei territori fragili, sostenere la vitalità delle comunità locali e valorizzare i negozi multiservizi come hub insostituibili di prossimità.

## Introduzione

Per contrastare il declino socio-economico delle proprie aree svantaggiate, la Regione Emilia-Romagna ha a disposizione uno strumento strategico di comprovata efficacia: il modello SIEG. La progressiva "desertificazione commerciale", in particolare nelle zone appenniniche e rurali, non è un mero fenomeno economico, ma una minaccia diretta alla coesione sociale e alla qualità della vita. La chiusura di un negozio di vicinato innesca una spirale negativa che accelera l'abbandono di intere comunità, poiché questi esercizi rappresentano presidi territoriali essenziali.

Situazioni di questo tipo appartengono a ciò che in economia viene definito fallimento di mercato. Ovvero situazioni in cui il meccanismo di mercato, lasciato a sé stesso, non riesce ad allocare le risorse in modo efficiente. Nel presente lavoro, per estensione, le risorse non sono allocate in modo da raggiungere l'ottimo sociale. L'obiettivo dell'intervento pubblico, in questi casi, è ripristinare l'efficienza allocativa e/o minimizzare la perdita di benessere sociale associata al fallimento di mercato.

In questo scenario, il diritto europeo offre uno strumento potente e flessibile: il riconoscimento di determinate attività come Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG). Tale qualifica consente agli Stati membri di sostenere economicamente imprese che erogano servizi fondamentali, derogando alle ordinarie e più restrittive regole sugli aiuti di Stato. Oltre a rispondere passivamente ad un problema di mercato i SIEG possono qualificarsi come qualcosa di più. In linea con quanto sostenuto da alcuni economisti contemporanei, come Mariana Mazzucato (2024), il quadro concettuale del "fallimento di mercato" è visto come troppo passivo e si sostiene un approccio alternativo di "modellazione del mercato", in cui lo Stato e gli attori di governo co-creano e modellano attivamente i mercati per raggiungere specifiche missioni sociali. Questo sposta il ruolo del governo dalla semplice reazione ai fallimenti a un orientamento proattivo verso il bene comune. L'obiettivo di questo position paper è analizzare il modello di successo implementato dalla Provincia Autonoma di Trento, che ha qualificato i propri negozi di montagna come SIEG, e proporre un percorso operativo affinché la Regione Emilia-Romagna, attraverso il ruolo tecnico del ClustER URBAN, possa costruire un dossier analogo per il riconoscimento e il potenziamento dei propri esercizi multiservizi. Per cogliere appieno questa opportunità, è fondamentale comprendere il quadro normativo europeo che ne costituisce il fondamento.



## 1. Il Contesto normativo europeo: la definizione e la disciplina dei SIEG

Qualsiasi intervento di sostegno pubblico a favore di imprese private deve necessariamente fondarsi su un solido quadro giuridico europeo per garantirne la compatibilità con il mercato interno. La base legale per bilanciare le regole di concorrenza con la necessità di assicurare l'erogazione di servizi essenziali ai cittadini è offerta dall'Articolo 106 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Questo articolo rappresenta la chiave di volta per legittimare il sostegno pubblico a quelle attività che il mercato, da solo, non è in grado di garantire in modo adeguato.

In particolare, il paragrafo 2 del suddetto articolo stabilisce che:

Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [...] 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.

Questo principio è ulteriormente dettagliato nella "Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico" (Comunicazione C(2011) 9406), la quale definisce i requisiti fondamentali per la compatibilità degli aiuti. Tra questi, spiccano:

- **Atto di incarico:** L'intervento pubblico deve essere formalizzato tramite un atto ufficiale che definisca con chiarezza la natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico, l'impresa incaricata, il territorio di riferimento e, crucialmente, il meccanismo di calcolo e revisione della compensazione economica.
- **Calcolo della compensazione:** Il sostegno finanziario non può eccedere i costi netti derivanti dall'adempimento degli obblighi imposti, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole.
- **Prevenzione della sovracompensazione:** Gli Stati membri sono tenuti a implementare controlli periodici per verificare che l'impresa non riceva una compensazione superiore a quanto necessario e, in caso affermativo, a recuperare l'eccedenza.

La logica di fondo, confermata da una giurisprudenza consolidata, è che i SIEG intervengono in presenza di un "fallimento del mercato", ovvero quando il libero gioco della concorrenza non riesce a fornire determinati servizi in modo adeguato per qualità, quantità o accessibilità economica. Partendo da questo presupposto teorico, la Provincia Autonoma di Trento ha costruito un'applicazione pratica di straordinario successo.

## 2. Il caso di studio del Trentino: un modello efficace e replicabile

L'esperienza trentina non deve essere considerata un caso isolato, ma un vero e proprio *blueprint* strategico. Ha dimostrato come sia possibile applicare con successo i principi del diritto europeo sui SIEG per risolvere un problema territoriale concreto: la desertificazione commerciale e lo spopolamento delle aree montane, creando un modello validato, snello e replicabile.

### 2.1 L'Analisi del problema e la soluzione strategica

Il Trentino, pur registrando una crescita demografica complessiva, ha affrontato un grave spopolamento nelle sue valli montane. Dati eloquenti mostrano cali di popolazione del 33% in Val di Non, del 38% in Val di Sole e del 33% in Val di Fiemme dagli anni '50 ad oggi. Questo fenomeno ha messo a dura prova la sostenibilità dei piccoli esercizi commerciali, pilastri delle comunità locali, che si trovavano a operare in un "faticoso equilibrio economico-finanziario".

Un ostacolo operativo significativo era la saturazione del massimale *de minimis*. Le imprese, soprattutto quelle cooperative che gestivano più punti vendita, esaurivano rapidamente questa soglia, precludendosi l'accesso ad altre forme di aiuto pubblico. La soluzione individuata è stata tanto semplice quanto geniale: qualificare i negozi di montagna che fungono da presidio unico come erogatori di SIEG. La qualifica SIEG ha permesso di passare dal regime *de minimis* ordinario (allora €200.000, oggi €300.000) al regime "super *de minimis*" per i SIEG (allora €500.000, oggi €750.000), resolvendo il problema della saturazione dei massimali e garantendo la sostenibilità del sostegno pubblico.

### 2.2 I criteri operativi del modello trentino

Per ottenere la qualifica SIEG, la Provincia Autonoma di Trento ha definito criteri chiari e oggettivi, basati su parametri territoriali, economici e funzionali.

Criterio	Descrizione
Presidio Unico	L'esercizio deve essere l'unico negozio di generi alimentari nel Comune o centro abitato.
Popolazione	Il Comune o centro abitato deve avere un minimo di 100 abitanti.
Altitudine	Il negozio deve trovarsi ad un'altitudine di almeno 500 metri s.l.m.
Distanza	Non devono esserci negozi analoghi nel raggio di 2 km.
Fatturato	Il volume d'affari deve essere inferiore a 591.560 euro annui.
Attività Multiservizio	L'esercizio deve svolgere un numero minimo di servizi aggiuntivi per la comunità.

È strategicamente rilevante notare che il criterio della distanza è stato recentemente e pragmaticamente ridotto da 3 a 2 km (Del. GP 2222/2024), a dimostrazione della flessibilità e della capacità del modello di adattarsi per massimizzare l'impatto territoriale. Questa logica evolutiva è un precedente fondamentale per l'adattamento al contesto emiliano-romagnolo. La Delibera di GP individua anche i criteri per l'individuazione dei soggetti beneficiari e requisiti per l'accesso al contributo per località particolarmente svantaggiate.

Il requisito più qualificante è l'erogazione di attività multiservizi, che servirebbero da punto di partenza per una valutazione dei bisogni specifici regionali. L'impresa è tenuta a fornire almeno 4 servizi aggiuntivi, di cui almeno 2 devono essere scelti tra i primi 8 considerati di maggiore interesse collettivo:

1. servizi erogati in convenzione con enti pubblici;
2. servizio gratuito di assistenza per la prenotazione telefonica o on-line di visite mediche specialistiche a beneficio di richiedenti;

3. servizio gratuito di stampa di referti medici e assistenza all'accesso alla cartella clinica del cittadino "Tre C" a beneficio di richiedenti;
4. servizio gratuito di punto di recapito per farmaci inviati in busta chiusa nominativa da farmacie operative nei centri limitrofi;
5. servizio gratuito di centro per la raccolta ed il successivo invio della corrispondenza nei centri abitati privi di ufficio postale, previa apposita convenzione con il gestore del servizio postale;
6. servizi di pagamento (bollo auto, bollettini, etc.);
7. servizio gratuito di consegna della spesa a domicilio nella località in cui opera l'unità operativa locale dell'esercizio commerciale;
8. servizio bancomat.

### 2.3 Risultati e riconoscimenti

Il successo del modello è misurabile: il numero totale di punti vendita qualificati come SIEG è cresciuto esponenzialmente, passando da 52 nel 2018 a 124 nel 2024, con un aumento del 238%. Questo percorso è stato validato al più alto livello: la Commissione Europea (DG Concorrenza) ha fornito una *comfort letter* di approvazione a soli 23 giorni dalla notifica iniziale, un tempo straordinariamente rapido che testimonia la solidità del dossier. L'esperienza è stata inoltre riconosciuta come "buona pratica" in uno studio realizzato da Deloitte per conto della stessa Commissione Europea e ha già suscitato l'interesse concreto della Regione Emilia-Romagna (tavolo di lavoro "Analisi degli strumenti esistenti a supporto dell'innovazione e economia sociale" dell'Hub ricerca e innovazione sociale). In sintesi, il Trentino ha saputo tradurre un problema locale in una soluzione di puro diritto europeo, creando un precedente di enorme valore.

### 3. Analisi strategica: i fattori chiave del successo e la loro applicabilità

Il successo del modello trentino non è frutto del caso, ma di precisi fattori strategici che ne garantiscono la replicabilità in altri contesti territoriali, come quello dell'Emilia-Romagna. Distillare questi elementi è fondamentale per costruire un percorso altrettanto efficace.

1. **La semplicità della soluzione "Super de minimis"** Il principale punto di forza è stata la scelta di utilizzare il regolamento "de minimis SIEG" (Reg. UE 2023/2832). L'adozione di questo regolamento elimina la necessità di complesse e onerose procedure di calcolo e rendicontazione dei costi netti, che rappresentano tipicamente il maggiore ostacolo amministrativo nell'implementazione di aiuti di Stato basati su compensazioni. Questo approccio "leggero" è perfettamente allineato con l'esigenza di efficienza amministrativa della Regione e riduce a priori le barriere all'implementazione.
2. **Il dialogo diretto tra territorio e Istituzioni Europee** L'approccio proattivo della Provincia di Trento e della Federazione della Cooperazione è stato decisivo. Invece di attendere un'approvazione passiva, hanno avviato una "verifica informale" direttamente con la DG Concorrenza della Commissione Europea. Questo dialogo preventivo ha permesso di presentare un dossier già allineato alle aspettative delle istituzioni UE. Questo dimostra che un'interlocuzione proattiva e informale con la DG Concorrenza, che il ClustER URBAN potrebbe guidare, è un fattore critico di successo per accelerare l'approvazione.
3. **La partnership pubblico-privato** Il modello è il risultato di una solida collaborazione tra l'ente pubblico (Provincia Autonoma di Trento) e il tessuto economico-sociale rappresentato dalla Federazione Trentina della Cooperazione. Il Protocollo d'Intesa siglato nel 2017 ha formalizzato questa alleanza, permettendo di costruire la misura in modo condiviso, di raccogliere dati sul campo e di implementarla efficacemente, coinvolgendo direttamente i gestori dei negozi.
4. **La flessibilità dell'approccio** Il modello non si basa sulla forma giuridica dell'impresa (cooperativa, ditta individuale, ecc.), ma sull'attività concretamente finanziata. Questo lo rende universalmente applicabile a qualsiasi operatore che soddisfi i criteri oggettivi. Inoltre, la qualifica SIEG per i negozi multiservizi può fungere da base per progetti più ambiziosi, estendendo il concetto ad altri settori critici per le aree svantaggiate, come i servizi alla persona o il mantenimento di sportelli bancari come presidio unico.

Questi stessi fattori strategici possono guidare un'azione altrettanto efficace da parte della Regione Emilia-Romagna, definendo un chiaro percorso operativo.

#### 4. Proposta operativa

La proposta operativa che segue delinea i passi concreti per trasformare questa opportunità in realtà, realizzando i seguenti passi operativi, basati sul modello trentino:

1. **Mappatura del territorio:** sulla base della perimetrazione delle aree interne e montane, che presentano criticità quali spopolamento e desertificazione commerciale, avviare un censimento degli esercizi commerciali esistenti che potrebbero essere candidati a fungere da presidio territoriale, a partire dagli hub di prossimità.
2. **Definizione dei "Servizi di Interesse Regionale":** sulla base del catalogo trentino, definire una lista di "attività multiservizi" che rispondano ai bisogni specifici delle comunità dell'Emilia-Romagna. Questo processo dovrà avvenire attraverso il coinvolgimento attivo degli enti locali, delle associazioni di categoria e degli stessi operatori commerciali.
3. **Elaborazione dei "Criteri di qualificazione":** redazione di una bozza di criteri oggettivi e misurabili per la qualificazione degli esercizi commerciali (es. soglie di popolazione, distanza da centri maggiori, fatturato, numero minimo di servizi da erogare, ecc.), sulla base delle specificità del contesto emiliano-romagnolo.
4. **Costruzione del dossier tecnico-giuridico:** predisposizione di un dossier completo da sottoporre per una verifica informale alla Direzione Generale Concorrenza della Commissione Europea. Il dossier dovrà:
  - o Dimostrare l'esistenza di un "fallimento del mercato" nelle aree identificate.
  - o Giustificare la necessità dell'intervento pubblico per garantire la coesione sociale e la qualità della vita.
  - o Dettagliare il meccanismo di incarico e di compensazione, in linea con il regolamento "de minimis SIEG" e la normativa UE.
5. **Simulazione dell'impatto:** sviluppo di una stima dell'impatto economico e sociale della misura, quantificando il numero potenziale di esercizi coinvolgibili, l'impegno finanziario richiesto alla Regione e i benefici attesi per le comunità locali in termini di servizi e vitalità.



## 5. Conclusioni

L'esperienza SIEG della Provincia Autonoma di Trento non è semplicemente una storia di successo locale, ma un modello strategico, giuridicamente inattaccabile e già validato dalla Commissione Europea. Può offrire alla Regione Emilia-Romagna una strada già tracciata per affrontare con efficacia le sfide della desertificazione commerciale e dello spopolamento nelle sue aree più fragili. L'adozione di un simile approccio porterebbe benefici tangibili e duraturi, sostenendo la vitalità delle comunità locali, ottimizzando l'uso delle risorse pubbliche attraverso un meccanismo pienamente conforme alle norme UE sugli aiuti di Stato e, infine, rafforzando il ruolo degli esercizi di prossimità come insostituibili hub di servizi per i cittadini.

## Riferimenti bibliografici

- Articolo 106 Trattato UE
- Comunicazione della Commissione C(2011) 9406 del 20.12.2011. "Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico"
- Mazzucato M. (2024), Governing the economics of the common good: from correcting market failures to shaping collective goals, Journal of Economic Policy Reform, 27, 1-24
- Regolamento (UE) 2023/2832 DELLA COMMISSIONE del 13 dicembre 2023 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale
- Provincia Autonoma di Trento Del GP 824/2018
- Provincia Autonoma di Trento Del GP 2222/2024
- Negozi di montagna quali SIEG - Servizi di Interesse Economico Generale. Audizione presso la Camera dei Deputati, XIV Commissione. A. Ceschi, S. Cornella, Federazione Trentina della Cooperazione. Roma, 22/01/2025