COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e X (Attività produttive, commercio e turismo)

S O M M A R I O

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla riforma delle norme UE in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale. COM(2011)146 definitivo (*Esame e rinvio*) 6

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Martedì 12 luglio 2011. — Presidenza del presidente della I Commissione Donato BRUNO.

La seduta comincia alle 14.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla riforma delle norme UE in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale.

COM(2011)146 definitivo.

(*Esame e rinvio*).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Donato BRUNO, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Pierguido VANALLI (LNP), *relatore per la I Commissione*, dopo aver ricordato che con la comunicazione in esame, che riguarda la riforma delle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale, la Commissione europea intende avviare una consultazione pubblica sui principi fondamentali che dovrebbero ispirare tale riforma, precisa che la sua relazione si concentrerà sul quadro normativo europeo vigente in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale e sulla posizione dell'Italia rispetto alla riforma su cui la Commissione ha avviato al consultazione, mentre il collega Vignali illustrerà il contenuto della Comunicazione e le proposte della Commissione.

La consultazione pubblica – che è previsto si concluda entro questo mese (luglio 2011) – è il seguito di un processo di revisione che la Commissione europea ha avviato nel 2008 avente ad oggetto le norme vigenti in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale (SIEG); tale disciplina, adottata nel 2005, scade nel 2011.

È utile ricordare innanzitutto il quadro normativo vigente. Gli aiuti di Stato sono generalmente vietati in forza dell'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tale divieto non è però assoluto: oltre alle deroghe previste all'articolo 107, paragrafo 2 e 3, l'articolo 106, paragrafo 2, del trattato prevede una deroga specifica che si applica solo ai servizi di interesse economico generale. Ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, infatti, «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 Corte di giustizia dell'Unione con la sentenza *Altmark* (causa C-280/00) del 24 luglio del 2003 aveva stabilito che le compensazioni che le autorità pubbliche possono concedere per la fornitura di servizi di interesse generale non devono essere considerati aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'UE, se sono soddisfatti tutti i seguenti criteri: gli obblighi di servizio pubblico siano definiti in modo chiaro; i parametri per il calcolo della compensazione siano previamente definiti in modo obiettivo e trasparente; la compensazione non ecceda i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, detratti gli introiti ricavati con la fornitura del servizio (essa può tuttavia comprendere un ragionevole profitto); e il beneficiario venga selezionato sulla base di una procedura di appalto pubblico, oppure la compensazione non ecceda i costi di un'impresa gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi atti a garantire la fornitura del servizio pubblico.

Se una di tali condizioni cumulative non è soddisfatta, l'intervento statale deve essere considerato un aiuto di Stato e,

quindi, deve essere in linea di principio notificato alla Commissione europea cui spetta autorizzarlo.

Nel 2005, in seguito alla citata sentenza *Altmark* e allo scopo di assicurare la certezza del diritto per le autorità pubbliche e gli operatori del mercato relativamente all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in tale settore, la Commissione europea ha adottato un insieme di strumenti giuridici noto con il nome di «pacchetto SIEG» che definisce le condizioni alle quali gli aiuti di Stato concessi per il finanziamento di SIEG sono compatibili con il trattato. Successivamente la Commissione ha adottato una serie di decisioni relative a settori specifici.

Il pacchetto SIEG è composto innanzitutto dalla decisione della Commissione 2005/842/CE, riguardante l'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'UE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico. La decisione specifica le condizioni in base alle quali la compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese è ritenuta compatibile con le norme sugli aiuti di Stato e non deve essere notificata alla Commissione. In particolare la decisione si applica alle compensazioni di SIEG di importo annuo inferiore a 30 milioni di euro, concesse ad imprese con fatturato totale annuo medio, al lordo delle imposte, inferiore a 100 milioni di euro.

Il pacchetto comprende inoltre la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2005/C 297/04) che specifica le condizioni alle quali la Commissione può dichiarare compatibili le compensazioni non contemplate dalla decisione precedentemente richiamata.

Infine, il pacchetto include la direttiva 2005/81/CE che modifica la direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche nonché fra determinate imprese, che prevede la separa-

zione contabile per le imprese beneficiarie di compensazioni di obblighi di servizio pubblico, a prescindere dalla loro natura di aiuti di Stato.

Va detto che il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha introdotto una specifica base giuridica per l'intervento dell'UE in materia di servizi di interesse generale. In particolare, l'articolo 14 del Trattato sul funzionamento dell'UE stabilisce che, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale e del loro ruolo ai fini della promozione della coesione sociale e territoriale, l'UE 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. Spetta al Parlamento europeo ed al Consiglio, stabilire tali principi e condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.

Inoltre, il protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale, allegato al Trattato di Lisbona, stabilisce poi che i valori comuni dell'Unione con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale comprendono in particolare il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti; la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse; e un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

Il Protocollo mantiene salva la facoltà degli Stati membri di fornire, commissionare ed organizzare servizi di interesse generale non economico.

Per quanto riguarda la posizione del Governo nella procedura di consultazione in atto, è bene ricordare che il Governo,

nella relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per il 2011 ha indicato il negoziato sulla riforma della disciplina degli aiuti in materia di Servizi di interesse economico generale (SIEG) come uno dei temi prioritari in discussione a livello di UE nel 2011. In particolare il Governo considera di particolare attenzione la questione della semplificazione delle attuali regole, con particolare riferimento alle ipotesi di SIEG di minore entità affidati da enti locali ovvero di SIEG affidati con procedure di evidenza pubblica.

Va detto, inoltre, che il Dipartimento per le Politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei ministri ha elaborato un documento relativo alla posizione italiana nella consultazione pubblica sull'applicazione del pacchetto 2005 sui SIEG. Nel documento si afferma che le Autorità Italiane auspicano che ogni riflessione, con la Commissione e gli Stati membri, sia finalizzata ad una revisione globale della impostazione complessiva dei SIEG, del loro ruolo e del loro rapporto con le norme sugli aiuti di Stato, in modo da rimediare alle rigidità attuali e favorire una maggiore flessibilità di applicazione. Nel documento si individuano inoltre alcuni degli aspetti problematici delle disposizioni comunitarie emersi dall'attività di coordinamento delle amministrazioni nazionali e regionali svolta dal Dipartimento per le politiche comunitarie. Vengono esaminati esclusivamente alcuni aspetti di carattere generale dei SIEG, senza prendere in considerazione tematiche collegate a specifici settori.

Va ricordata anche la relazione triennale sull'applicazione della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale (SIEG) che il Dipartimento politiche comunitarie ha presentato alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 8 della decisione 2005/842/CE, la quale contiene un'analisi dettagliata relativamente a diversi settori.

La relazione è stata curata effettuando una previa ricognizione presso tutte le Amministrazioni di ogni livello di governo. La consultazione, quindi, ha interessato 20

regioni, 110 province e 8101 comuni. L'assenza di precedenti relazioni ha comportato la necessità di un confronto con le Amministrazioni pubbliche, soprattutto al fine di chiarire o temperare i dubbi derivanti dalla difficoltà di definire i SIEG in modo univoco e uniforme su tutto il territorio nazionale. A questo scopo sono stati forniti chiarimenti e informazioni di vario genere circa le modalità di redazione dei contributi da fornire. Nel capitolo I della relazione si fornisce un quadro di riferimento normativo nazionale con l'indicazione dell'evoluzione delle modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici, e si analizza, più in dettaglio, la normativa sui servizi pubblici locali, mentre nelle parti successive, sono illustrati i settori specifici richiamati dalla Decisione (edilizia residenziale pubblica al capitolo II, sistema sanitario nazionale al capitolo III, collegamenti aerei verso le isole al capitolo IV), nonché i settori idrico e dei rifiuti, soggetti a una normativa specifica.

Raffaello VIGNALI (PdL), *relatore per la X Commissione*, premesso che la sua relazione si concentrerà sulle proposte della Commissione europea, ricorda come questa indichi come obiettivo generale della riforma delle norme in materia di aiuti di Stato per SIEG quello di accrescere il loro contributo ad una più ampia ripresa economica dell'UE.

La Commissione intende facilitare l'applicazione del pacchetto e nel contempo garantire servizi pubblici di elevata qualità e un'efficiente attribuzione delle risorse statali, evitando in questo modo distorsioni della concorrenza nel mercato interno.

Nell'ambito della consultazione sull'applicazione del pacchetto SIEG, la maggior parte degli Stati membri ha indicato la necessità di una revisione delle disposizioni vigenti volta ad agevolare il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato ai vari livelli delle amministrazioni nazionali e la loro corretta applicazione, in particolare nel settore dei servizi sociali. La consultazione ha indicato, inoltre, la necessità di strumenti più chiari, semplici,

proporzionati ed efficaci per garantire un'applicazione più agevole delle norme.

La Commissione sta valutando la possibilità di basare la riforma su due principi fondamentali: la chiarificazione di una serie di concetti chiave rilevanti per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ai SIEG; la definizione di un approccio diversificato e proporzionato, volto ad offrire una risposta diversificata e proporzionata ai diversi tipi di SIEG, in particolare attraverso la semplificazione dell'applicazione delle norme a determinati tipi di servizi pubblici di carattere locale e su scala ridotta con un'incidenza limitata sugli scambi tra Stati membri e per determinati tipi di servizi sociali.

Con riferimento al principio della chiarificazione dei concetti chiave per l'applicazione delle norme segnalo che i servizi della Commissione hanno adottato varie iniziative per chiarire l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato a favore dei SIEG. Nel 2007 hanno pubblicato un documento con le risposte alle domande più frequenti (FAQ); nel 2008 hanno istituito il Servizio di informazione interattivo (SII) in modo che i soggetti interessati potessero porre direttamente on-line domande sull'applicazione delle norme ai SIEG. Le conoscenze e l'esperienza acquisite tramite il SII e la prassi seguita dalla Commissione sono state rese pubbliche alla fine del 2010 attraverso un aggiornamento delle risposte alle domande più frequenti (FAQ) del 2007 sotto forma di un guida aggiornata. Il processo di consultazione ha tuttavia messo in evidenza il fatto che le incertezze e i fraintendimenti in particolare in merito ai concetti chiave che sottendono alle norme sugli aiuti di Stato per i SIEG, possono essere tra i motivi per cui le norme vengono a volte applicati in modo scorretto.

Tra gli ambiti sui quali i soggetti interessati hanno richiesto una maggiore chiarezza e per i quali la Commissione sta valutando la possibilità di fornire ulteriori orientamenti vi sono tra l'altro: la distinzione tra attività economiche e attività non economiche in base alle norme sugli aiuti di Stato e la classificazione di determinati

soggetti come imprese; i limiti a definire una determinata attività economica come SIEG; le condizioni alle quali la compensazione per determinati SIEG forniti a livello locale incide sugli scambi tra Stati membri, ricadendo pertanto nel campo di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato; le regole che le autorità pubbliche devono seguire, in base alle norme sugli aiuti di Stato, quando affidano ad un'impresa la prestazione di un SIEG; le condizioni alle quali la compensazione per un SIEG non comporta aiuto di Stato perché la gara d'appalto seleziona il fornitore con il costo minore per la collettività o perché il prezzo applicato è in linea con quello di un'impresa efficace e «gestita in modo efficiente»; il modo in cui aumentare la convergenza tra l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato e quelle sugli appalti pubblici e le interazioni tra le norme del pacchetto e altre norme specifiche per il settore dei SIEG.

Con riferimento alla definizione di un approccio diversificato e proporzionato segnala che l'attuale pacchetto si applica in modo più o meno uniforme ad una gamma di settori e di attori economici estremamente ampia. Nel contesto della prossima riforma, la Commissione intende fare una distinzione più chiara tra vari tipi di servizi in base alla gravità del rischio che gli aiuti di Stato in tali settori economici creino distorsioni della concorrenza nel mercato interno. La Commissione propone di adottare un approccio diversificato volto a semplificare l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato per alcuni tipi di servizi, come i servizi pubblici organizzati da comunità locali, che sono di portata relativamente limitata ed hanno pertanto solo un'incidenza ridotta sugli scambi tra gli Stati membri, e determinati tipi di servizi sociali che presentano una serie di particolarità per quanto riguarda la struttura di finanziamento e gli obiettivi. La Commissione tenderà in generale a garantire che l'onere amministrativo per le amministrazioni interessate sia proporzionato all'incidenza della misura sulla concorrenza nel mercato interno. In questo contesto, la Commissione valuterà a quali

condizioni determinati aiuti possono essere considerati «de minimis» (e quindi non sottoposti ad obbligo di notifica alla Commissione europea); per quali tipi di servizi e a quali condizioni è richiesta una notifica individuale degli aiuti di Stato; se debbano essere modificate le soglie che stabiliscono l'applicazione della decisione relativa ai SIEG attualmente in vigore.

Con riguardo allo specifico profilo dell'efficienza dei servizi commerciali su vasta scala che adempiono obblighi di servizio pubblico, la Commissione ritiene che il rischio di distorsioni della concorrenza nel mercato interno sia particolarmente elevato nei settori caratterizzati da un'attività commerciale su vasta scala con una chiara dimensione UE, nel cui ambito agli operatori possono essere conferiti obblighi di servizio pubblico. In alcuni dei settori rilevanti, quali trasporti, telecomunicazioni, fornitura di energia e servizi postali, tale rischio è affrontato anche mediante norme specifiche per settore. In base al pacchetto attualmente in vigore, la compensazione concessa per la prestazione di SIEG può coprire i costi sostenuti dall'operatore, nonché un margine di utile ragionevole. Il pacchetto non tiene tuttavia conto di come i costi sostenuti dal prestatore di SIEG si rapportino a quelli di un'impresa gestita in modo efficiente. Alcuni dei costi per i quali gli Stati concedono una compensazione ai prestatori di servizi possono pertanto essere imputabili a bassi livelli di efficienza.

Nel contesto dell'attuale revisione, la Commissione sta pertanto valutando in che misura sia necessario tenere maggiormente conto sia dell'efficienza che della qualità al momento di decidere di approvare misure di aiuto di Stato a favore di SIEG. Si potrebbe, a tal fine, ricorrere anche a misure volte a realizzare l'opportuna trasparenza in relazione alla spesa pubblica per i SIEG o all'individuazione e definizione degli obblighi di SIEG rispettando nel contempo l'ampia discrezionalità degli Stati membri in questo contesto,

nonché a misure volte a tener conto dell'efficienza per la durata dell'incarico di fornire un SIEG.

Aggiunge, infine, che le disposizioni in esame escludono i servizi sociali dall'applicazione della normativa sugli appalti. Invita, pertanto, i colleghi ad approfondire questo aspetto, dal momento che in Italia è prassi consolidata che anche questi ser-

vizi rivolti alla parte più debole della popolazione siano assoggettati alla normativa sugli appalti.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.15.