



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.6.2002
COM(2002) 280 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

**sullo stato dei lavori relativi alle linee direttrici in materia di aiuti di Stato legati ai
servizi d'interesse economico generale**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sullo stato dei lavori relativi alle linee direttrici in materia di aiuti di Stato legati ai servizi d'interesse economico generale

A. INTRODUZIONE

1. In risposta alla richiesta del Consiglio europeo di Nizza tenutosi il 7, 8 e 9 dicembre 2000, la Commissione ha presentato al **Consiglio europeo di Laeken** del 14 e 15 dicembre 2001, una **relazione sui servizi d'interesse generale** (COM (2001) 598 def). In questa relazione, la Commissione indica in particolare che per migliorare la certezza giuridica nel campo delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico, la Commissione " *durante la prima fase nel 2002, in stretta consultazione con gli Stati membri, intende istituire un quadro comunitario per gli aiuti di Stato concessi alle imprese incaricate della fornitura di servizi d'interesse economico generale. Il quadro servirà ad informare gli Stati membri e le imprese delle condizioni alle quali la Commissione può autorizzare gli aiuti di Stato accordati come compensazione delle imposizioni di obblighi di servizio pubblico. Verrebbero in particolare specificate le condizioni alle quali la Commissione autorizza i programmi di aiuti di Stato, attenuando l'obbligo di notifica per il singolo aiuto. Nella seconda fase, dopo aver valutato l'esperienza di applicazione del quadro, la Commissione - se e nella misura in cui si giustifica - intende adottare un regolamento di esenzione di taluni aiuti nell'ambito dei servizi d'interesse economico generale dall'obbligo di previa notifica*".
2. **Il Consiglio europeo di Barcellona** del 15 e 16 marzo 2002, ha segnatamente chiesto alla Commissione di " *riferire al Consiglio europeo di Siviglia sulla situazione dei lavori concernenti gli orientamenti relativi agli aiuti di Stato e, se necessario, di proporre un regolamento di esenzione per categoria in questo settore*".

La presente relazione intende dare una risposta alla richiesta del Consiglio europeo di Barcellona.

B. LA NATURA GIURIDICA DELLE COMPENSAZIONI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO

3. La Commissione ha a lungo ritenuto che il sostegno finanziario concesso dagli Stati membri alle imprese incaricate di gestire servizi d'interesse economico generale, non costituissero un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato, quando tale sostegno finanziario servisse unicamente a compensare gli oneri supplementari imposti dagli Stati per ragioni di servizio pubblico¹.

¹ Come la Commissione ha evidenziato nelle sue comunicazioni sui servizi d'interesse generale in Europa del 1996 (GU C 281 del 26.09.1996) e del 2000 (GU C 17 del 19.01.2001), solo i sostegni pubblici a beneficio dei servizi che si configurano come attività economiche e che sono suscettibili d'incidere sugli scambi tra Stati membri possono costituire aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato.

4. Nelle **sentenze FFSA del 27 febbraio 1997²**, e **SIC del 10 maggio 2000³**, il Tribunale di primo grado delle Comunità europee (TPG), ha ritenuto *"che il fatto che le autorità pubbliche concedano ad un'impresa un vantaggio finanziario per compensare il costo degli obblighi di servizio pubblico asseritamente assunti dalla detta impresa non incide sulla qualificazione di tale misura come aiuto ai sensi dell'art. 87, paragrafo 1, del trattato, e non esclude il fatto che tale elemento venga tenuto in considerazione nell'esaminare la compatibilità dell'aiuto in questione con il mercato comune, ai sensi dell'art. 86, paragrafo 2, del trattato"* .
5. Il TPG tuttavia osserva che l'articolo 86, paragrafo 2, del trattato prevede una deroga a favore delle imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, *"di modo che la corresponsione di un aiuto di Stato può, sfuggire al divieto di cui all'art. 87 del medesimo Trattato, a condizione che l'aiuto di cui trattasi miri solo a compensare il costo supplementare generato dall'adempimento della missione particolare incombente all'impresa incaricata della gestione di un servizio di interesse economico generale e che la concessione dell'aiuto si riveli necessaria affinché la suddetta impresa possa garantire il rispetto degli obblighi di servizio pubblico ad essa imposti in condizioni di equilibrio economico"*.
6. Con ordinanza del 25 marzo 1998, la Corte di Giustizia ha rigettato il ricorso proposto contro la sentenza del TPG del 27 febbraio 1997 nella causa FFSA. D'altra parte, nella sentenza CELF del 22 giugno 2000⁴, la Corte ha osservato che l'articolo 86, paragrafo 2, del trattato non consente di derogare all'applicazione dell'articolo 88, paragrafo 3, che prevede l'obbligo di notifica previo, che comporta un effetto sospensivo per l'erogazione dell'aiuto.
7. Il 22 novembre 2001, **la Corte di Giustizia si è pronunciata sulla causa Ferring⁵**, relativa alla distribuzione in Francia di medicinali all'ingrosso. In questa sentenza, la Corte indica che qualora un esonero fiscale concesso a determinate imprese incaricate della gestione di un servizio d'interesse economico generale si limita a compensare il costo addizionale del servizio pubblico, le imprese beneficiarie non ricevono un vantaggio ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, e la misura in esame non costituisce pertanto un aiuto di Stato. Infatti, l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico può comportare dei costi aggiuntivi che i concorrenti non devono sostenere, e la compensazione permette di porre l'impresa beneficiaria nella stessa situazione dei suoi concorrenti. Inversamente, quando l'importo dell'esonero va al di là di quanto necessario per l'assolvimento della missione di servizio pubblico, la misura costituisce un aiuto di Stato. La Commissione ha modificato la sua prassi decisionale in seguito a tale nuova giurisprudenza della Corte di giustizia.
8. Il 19 marzo 2002, **l'avvocato generale LEGER ha depositato le sue conclusioni sulla causa Altmark Trans⁶**. Questa causa riguarda le condizioni in cui uno Stato membro può accordare delle sovvenzioni alle imprese che gestiscono un servizio pubblico di trasporto locale di persone. Nelle sue conclusioni, l'a.g. Léger propone alla Corte di capovolgere la sua giurisprudenza Ferring del 22 novembre 2001, e di

² Causa T-106/95, Racc. 1997, pag.II-0229

³ Causa T-46/97, Racc. 2000, pag.II-2125

⁴ Causa C-332/98

⁵ Causa C-53/00

⁶ Causa C-280/00

ritornare alla giurisprudenza del TPG sulle cause FFSA e SIC, che considera le compensazioni degli oneri di servizio pubblico come aiuti di Stato.

9. Il 30 aprile 2002, **l'avvocato generale JACOBS ha depositato le sue conclusioni sulla causa GEMO SA⁷**, relativa al servizio pubblico di raccolta ed eliminazione delle carcasse di animali e dei rifiuti dei macelli. L'a.g. Jacobs propone di stabilire una distinzione tra due categorie di casi, fondata sulla natura del legame tra il finanziamento accordato e gli oneri d'interesse generale imposti, e sulla chiarezza con cui tali oneri sono definiti. I casi in cui il legame tra, da una parte, il finanziamento statale concesso e, dall'altra, gli obblighi d'interesse generale chiaramente definiti è diretto e manifesto, rientrerebbero in una logica compensativa, quale quella avallata nella sentenza Ferring. Ciò avverrebbe in particolare allorché tali obblighi e la loro compensazione siano attribuiti in esito ad una procedura ad evidenza pubblica aperta, trasparente e non discriminatoria. Di converso, i casi in cui non appare chiaramente che il finanziamento statale sia destinato, come mera contropartita, a compensare l'imposizione di obblighi di servizio pubblico chiaramente definiti, rientrerebbero in una logica di aiuti di Stato.
10. La relazione della Commissione al Consiglio europeo di Laeken è stata predisposta alla luce della giurisprudenza che considera che le compensazioni costituiscano un aiuto di Stato. Gli ultimi sviluppi mostrano però che la giurisprudenza in materia continua ad evolversi, e che è opportuno attendere che la Corte si sia pronunciata sulle due cause Altmark e GEMO summenzionate prima di mettere a punto una posizione per il quadro di disciplina comunitario.

C. INCIDENZA DELL'EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE SUL PROSEGUITO DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE IN MATERIA DI COMPENSAZIONI

11. Se nelle sue prossime sentenze la Corte di Giustizia non conferma la sua giurisprudenza Ferring, ma ritiene che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico costituiscano aiuti di Stato, si potrà proseguire la procedura in due tappe proposta dalla Commissione nella sua relazione al Consiglio europeo di Laeken, ossia, in un primo tempo, preparazione di un quadro di disciplina comunitario, poi, in un secondo momento, alla luce dell'esperienza acquisita mediante l'applicazione del quadro, preparazione, se e nella misura in cui si giustifica, di un regolamento di esenzione di taluni aiuti nell'ambito dei servizi d'interesse economico generale dall'obbligo di previa notifica .
12. Se invece nelle sue prossime sentenze la Corte di giustizia conferma la sua giurisprudenza Ferring, si dovrà considerare che le compensazioni di obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato, nella misura in cui il loro importo non eccede quanto necessario per garantire il funzionamento del servizio d'interesse economico generale. In tale ipotesi, le compensazioni non sono soggette all'obbligo di notifica previa previsto dall'articolo 88, paragrafo 3, del trattato.
13. È tuttavia opportuno evidenziare che la Corte di giustizia, nella sua sentenza Ferring, ha confermato che l'importo di una compensazione che va al di là di quanto

⁷

Causa C-126/01

necessario ad assolvere alla missione di servizio pubblico, costituisce un aiuto di Stato, che non può essere autorizzato in applicazione delle disposizioni dell'articolo 86, paragrafo 2. L'eventuale compatibilità di un simile aiuto dovrà essere esaminata dalla Commissione alla luce delle disposizioni comunitarie generali in materia di aiuti di Stato.

14. La Commissione è pertanto dell'avviso che, anche nell'ipotesi in cui venga confermata la sentenza Ferring, un testo, la cui forma giuridica dovrà essere decisa al momento opportuno, resta utile per accrescere la certezza giuridica, soprattutto per quanto concerne le modalità di calcolo della compensazione e le condizioni di selezione delle imprese incaricate della gestione dei servizi d'interesse economico generale.
15. In quanto al merito, occorre evidenziare che in ogni caso il dibattito giuridico sulla qualificazione della compensazione per gli obblighi di servizio pubblico rispetto all'articolo 87 del trattato, non compromette il buon funzionamento dei servizi d'interesse economico generale. Infatti, nell'ipotesi in cui la giurisprudenza Ferring venga confermata, la compensazione correttamente calcolata non costituirebbe un aiuto di Stato. Nell'ipotesi in cui, invece, la giurisprudenza Ferring non dovesse essere confermata, la compensazione correttamente calcolata sarebbe sì un aiuto di Stato, ma compatibile con il trattato ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato, sempreché lo sviluppo degli scambi non sia compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità. È opportuno ricordare che se una compensazione costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato, essa deve essere oggetto di una previa notifica alla Commissione in applicazione dell'articolo 88, paragrafo 3. Invece, se la compensazione non costituisce un aiuto di Stato, l'obbligo di notifica di cui all'articolo 88, paragrafo 3, non sussiste.

D. STATO DEI LAVORI IN SENO ALLA COMMISSIONE E PREVISIONI

16. I servizi della Commissione stanno lavorando su un progetto di testo sulla base delle linee ed opzioni testé illustrate ai punti da 11 a 15. In tale contesto, la Commissione deve tenere conto del carattere evolutivo della giurisprudenza comunitaria. La Commissione ritiene prudente attendere le prossime pronunce della Corte di giustizia sulla questione delle compensazioni per gli obblighi di servizio pubblico, prima di mettere a punto una posizione su questi punti in un quadro di disciplina comunitario.
17. Come annunciato nella relazione della Commissione al Consiglio europeo di Laeken, questi lavori devono essere condotti in stretta collaborazione con gli Stati membri. A tal fine, i servizi della Commissione organizzeranno, nel corso dell'autunno 2002, una prima riunione con gli esperti degli Stati membri, sulla base di un documento di lavoro dei servizi. Questo documento dovrà essere messo a punto alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza, e sarà propedeutico all'adozione di un testo da parte della Commissione, se possibile, alla fine del 2002.

Questo testo dovrebbe, segnatamente, fare il punto della giurisprudenza pertinente, in particolare per quanto concerne le nozioni di attività economica e di incidenza sugli scambi, ed apportare delle precisazioni sulle modalità di calcolo della compensazione, specie in relazione agli appalti pubblici, al fine di evitare una compensazione eccessiva.

Tale testo farà salve, beninteso, la disposizioni specifiche applicabili nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per vie navigabili.

18. Per quanto concerne la questione del regolamento di esenzione, la Commissione esaminerà la sua necessità e fattibilità alla luce degli orientamenti forniti nella sua relazione al Consiglio europeo di Laeken.