

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Riforma delle norme UE in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale

COM(2011) 146 definitivo

(2011/C 248/26)

Relatore generale: **Raymond HENCKS**

La Commissione, in data 23 marzo 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

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

COM(2011) 146 definitivo.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 3 maggio 2011, ha incaricato la sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori (articolo 59 del Regolamento interno), il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 472a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 giugno 2011 (seduta del 15 giugno), ha nominato relatore generale Raymond HENCKS e ha adottato il seguente parere con 136 voti favorevoli, 6 voti contrari e 16 astensioni.

1. Raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) approva che la Commissione, nel portare avanti il dialogo con le parti interessate, abbia avviato una serie di riflessioni concernenti un riesame e un chiarimento delle regole di finanziamento dei servizi d'interesse economico generale.

1.2 Il CESE è pienamente d'accordo che venga adottato un nuovo approccio maggiormente diversificato e proporzionato in merito ai diversi tipi di servizi pubblici e approva l'esenzione dall'obbligo di notifica per i servizi pubblici su scala ridotta e per alcuni servizi sociali.

1.3 In tale contesto, chiede alla Commissione di chiarire ciascuna delle modalità di finanziamento delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse, specificando se ad esse si applicano i criteri della sentenza Altmark e se, pertanto, non rientrano tra gli «aiuti di Stato».

1.4 Per non dover più dipendere da un approccio esclusivo caso per caso, legislativo o contenzioso, il Comitato dunque non può che approvare l'intenzione della Commissione di chiarire la distinzione tra i servizi d'interesse economico generale (SIEG) e i servizi non economici d'interesse generale (SNEIG). Viste le difficoltà di dare una definizione di SNEIG/SIEG, il CESE resta quindi convinto che l'accento debba essere posto non sul carattere economico o non economico dei servizi in questione bensì sulla loro missione specifica e sugli obblighi di servizio pubblico.

1.5 Il CESE ritiene quindi che, in tale quadro, le regole per l'attuazione delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico in relazione agli aiuti di Stato potrebbero rivestire un carattere più democratico agli occhi delle decine di migliaia di autorità pubbliche che dovranno attuarle se rientrassero nel

campo di applicazione della procedura legislativa ordinaria prevista all'articolo 14 del TFUE, fatta salva la conformità alle disposizioni del Trattato.

1.6 Il Comitato giudica molto positivamente l'invito rivolto agli Stati membri ad attribuire maggiore importanza alle considerazioni legate all'efficienza. Tuttavia non bisogna concentrarsi esclusivamente sui criteri economici ma prendere in considerazione anche gli aspetti sociali, territoriali e ambientali, nonché criteri quali la qualità, i risultati e la sostenibilità.

1.7 Il CESE teme invece che l'introduzione della nozione di efficienza finisca per allineare i criteri di valutazione contenuti nella decisione e nella disciplina comunitaria al quarto criterio della sentenza Altmark. Si corre inoltre il rischio che tale criterio si applichi a tutte le compensazioni, comprese quelle concesse per la prestazione di servizi pubblici esenti dall'obbligo di notifica.

1.8 Per quanto concerne infine l'intenzione della Commissione di chiarire i limiti cui sono soggetti gli Stati membri al momento di definire una determinata attività economica come SIEG, si ricorda che da anni il CESE chiede di precisare le condizioni di applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, che è oggetto di interpretazioni divergenti.

2. Introduzione

2.1 Gli Stati membri erogano una vasta serie di aiuti finanziari pubblici di diversa natura, che vanno dagli aiuti di Stati all'occupazione, alla formazione, agli investimenti, alla ricerca, alla tutela dell'ambiente, alle piccole e medie imprese, al salvataggio e alla ristrutturazione di imprese in situazione precaria, alle famiglie, alle persone in difficoltà, ecc., fino ai servizi d'interesse generale (SIG).

2.2 Nel quadro delle regole di concorrenza e del mercato interno, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea considera aiuto di Stato un vantaggio, di qualsiasi natura, concesso dalle autorità nazionali a una o più imprese su base selettiva.

2.3 Pertanto, perché sia considerato aiuto di Stato, è indispensabile che un aiuto soddisfi tutti i criteri seguenti:

- deve comportare un trasferimento di risorse pubbliche da parte delle autorità nazionali, regionali o locali, vuoi direttamente vuoi attraverso un organismo pubblico o privato, e sotto qualsiasi forma (sovvenzioni, abbuoni, garanzie sui prestiti, apporti di capitale, fondi, ecc.),
- non deve rientrare nel quadro di misure generali ma restare selettivo e avere carattere discriminatorio nei confronti di altre imprese o di altri organismi,
- deve concedere al beneficiario (impresa privata oppure organismo pubblico avente o non avente finalità di lucro) un vantaggio economico del quale non avrebbe goduto nell'ambito delle sue normali attività economiche,
- deve presentare potenziali effetti sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri.

2.4 In linea di principio, gli aiuti di Stato citati in precedenza sono vietati dal Trattato (articoli 107 e 108 del TFUE). Possono essere tuttavia consentiti in alcuni casi, ad esempio se perseguono il raggiungimento di obiettivi d'interesse comune (servizi d'interesse generale, coesione sociale e regionale, occupazione, ricerca e sviluppo, sviluppo sostenibile, promozione della diversità culturale, ecc.) oppure se sono volti a rimediare alle carenze del mercato. Essi non devono però distorcere la concorrenza in una misura che risulti contraria agli interessi dell'UE.

2.5 La possibilità concessa agli Stati membri di attribuire aiuti di Stato è limitata da una serie di atti legislativi e da una giurisprudenza ricca ed evolutiva della Corte di giustizia europea, che hanno definito norme vincolanti per i paesi che intendono applicare meccanismi di questo genere.

2.6 Generalmente, pertanto, gli Stati membri devono, salvo alcune eccezioni (aiuti de minimis, aiuti non superiori ad una soglia prestabilita, aiuti destinati a determinati settori specifici), seguire una procedura volta a notificare alla Commissione gli aiuti che intendono concedere. Tali aiuti potranno essere attribuiti solo dopo autorizzazione ufficiale da parte della Commissione.

2.7 Quest'ultima, essendo il solo organo abilitato a valutare la compatibilità degli aiuti di Stato con le disposizioni del Trattato (con possibilità di ricorso alla Corte di giustizia europea), dispone pertanto di importanti poteri d'indagine, decisione e sanzione in materia.

2.8 La normativa sugli aiuti di Stato non riguarda gli SNEIG.

2.9 Per quanto concerne i SIEG, le autorità pubbliche devono pertanto chiedersi se la compensazione dell'obbligo di servizio pubblico sia un aiuto di Stato compatibile con il Trattato nel quadro delle regole di concorrenza e del mercato interno.

2.10 Conformemente alla sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia (causa C280/00 Altmark Trans GmbH), per un SIEG non si può parlare di aiuto di Stato quando **tutte** le seguenti condizioni sono rispettate:

1. gli obblighi di servizio pubblico sono definiti in modo chiaro;
2. i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione sono stati previamente definiti;
3. la compensazione del servizio pubblico copre solo i costi con un margine di utile ragionevole;
4. la scelta dell'impresa incaricata è effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, o il livello della compensazione è determinato sulla base di un'analisi dei costi di un'impresa media del settore interessato, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi.

2.11 Sulla base di questa sentenza (Sentenza Altmark), la Commissione ha tenuto conto del fatto che poche compensazioni soddisfacevano le quattro condizioni sopra indicate e che tutte le altre compensazioni, invece, dovevano essere considerate «aiuti di Stato». La Commissione ha dunque adottato il pacchetto «Monti-Kroes» che precisa:

1. mediante decisione, che cosa costituisce aiuto di Stato ma non ha bisogno di essere notificato (decisione 2005/842/CE riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del Trattato CE/articolo 106, paragrafo 2, del TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale);
2. mediante disciplina comunitaria, le modalità di valutazione dei casi notificati (disciplina 2005/C297/04 concernente gli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico);
3. un nuovo approccio relativo al quarto criterio della sentenza Altmark che consiste nel calcolare la compensazione in base ai costi supplementari determinati dalla missione specifica e non prendendo a modello un'impresa media del settore interessato, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi.

2.12 La disciplina, che stabilisce mediante regole e principi le condizioni alle quali le compensazioni di servizio pubblico risultano compatibili con il mercato comune in base all'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE, scade nel novembre 2011.

2.13 Inoltre, dato che sia la disciplina sia la decisione prevedono una valutazione delle norme che esse stesse stabiliscono, la Commissione ha avviato un riesame del pacchetto Monti-Kroes; nel 2008 e nel 2009 ha infatti invitato gli Stati membri a presentare una relazione sull'applicazione del pacchetto attuale e nel 2010 ha lanciato una consultazione pubblica in materia.

2.14 Sulla base di queste due iniziative, la Commissione ha elaborato una serie di orientamenti, illustrati nella comunicazione oggetto del presente parere. L'obiettivo è quello di avviare un dibattito politico con le istituzioni europee e le altre parti interessate entro il prossimo luglio, prima dell'elaborazione di nuove proposte.

3. Sintesi della comunicazione

3.1 La comunicazione, che persegue l'obiettivo di definire strumenti più chiari, semplici e proporzionati prevede di:

- chiarire
 - la distinzione tra attività economiche e attività non economiche;
 - i limiti a cui sono soggetti gli Stati membri al momento di definire una determinata attività economica come SIEG;
 - le condizioni di fornitura al minor costo possibile attraverso i mezzi più efficienti e più redditizi;
 - le interazioni con le norme specifiche per il settore dei SIEG;
- adottare un approccio maggiormente diversificato e proporzionato in merito ai diversi tipi di servizi pubblici;
- semplificare l'applicazione delle norme per taluni tipi di servizi pubblici di carattere locale e su scala ridotta e, quindi, con un'incidenza solo limitata sugli scambi tra gli Stati membri, nonché per taluni servizi sociali d'interesse generale;
- attribuire maggiore importanza agli aspetti connessi all'efficienza e alla concorrenza, nel caso di servizi commerciali su vasta scala che presentano una chiara dimensione europea.

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE sostiene le iniziative degli Stati membri e delle altre parti direttamente interessate che, vuoi nella relazione sull'applicazione dell'attuale pacchetto Monti-Kroes vuoi nel corso della pubblica consultazione in materia, hanno chiesto di riesaminare le regole sugli aiuti di Stato applicabili ai SIEG al fine di eliminare le incertezze giuridiche e di giungere ad un riequilibrio più armonioso tra gli interessi economici e quelli sociali e ambientali.

4.2 Il CESE è pienamente d'accordo con un approccio maggiormente diversificato e proporzionato in merito ai diversi tipi di servizi pubblici, che serva anche a chiarire le regole di finanziamento. Approva inoltre l'esenzione dall'obbligo di notifica per i servizi pubblici su scala ridotta e per alcuni servizi sociali, che tuttavia sono ancora da definire. È particolarmente importante mantenere le esenzioni esistenti in alcuni ambiti (ad esempio per quanto riguarda l'occupazione di persone che appartengono a gruppi vulnerabili come i disabili).

4.3 In tale contesto, si chiede per quale motivo la Commissione abbia deciso di circoscrivere al livello locale l'esenzione dall'obbligo di notifica per i servizi su scala ridotta; il fatto di

non avere incidenza sugli scambi tra Stati membri dovrebbe essere sufficiente per quanto concerne sia il livello locale sia quello regionale o addirittura nazionale.

4.4 Secondo la comunicazione, la revisione del pacchetto rientra tra gli obiettivi più ampi della Commissione in materia di servizi pubblici, definiti in particolare nella comunicazione *Verso un atto per il mercato unico* e nella strategia Europa 2020.

4.5 Il CESE coglie l'occasione per ricordare che nel suo parere in merito alla comunicazione della Commissione *Verso un atto per il mercato unico* (INT/548 del 15 marzo 2011), ha affermato che *l'obiettivo della comunicazione e di altre misure riguardanti i servizi pubblici dovrebbe essere quello di aiutare gli Stati membri a sviluppare e migliorare tali servizi in linea con il protocollo sui SIG.*

4.6 In tale contesto, chiede alla Commissione di chiarire ciascuna delle modalità di finanziamento delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse, specificando se ad esse si applicano i criteri della sentenza Altmark e se, pertanto, non rientrano tra gli «aiuti di Stato». Al momento attuale persiste una certa mancanza di consapevolezza sulle procedure di notifica e sulle varie esenzioni. Tale situazione determina un mercato ridotto poiché le organizzazioni che fanno affidamento sulle compensazioni per fornire un servizio efficace sono incapaci di competere, il che si ripercuote direttamente sulla vita dei cittadini dell'UE i quali sono privati di servizi accessibili e di qualità.

4.7 A giudizio del CESE, il fatto di avere inserito nel protocollo sui SIG la distinzione tra servizi economici e non economici senza tuttavia risolvere il problema di specificare in che cosa consista la differenza tra le due categorie, dimostra la necessità di chiarire i concetti e i regimi in causa, compreso il ruolo delle organizzazioni senza fini di lucro e la nozione di «utile ragionevole» onde non dover più dipendere da un approccio esclusivo caso per caso, legislativo o contenzioso. In ragione del duplice obiettivo di politica sociale e di politica della concorrenza, occorre definire in modo più chiaro il concetto di «utile ragionevole». Sarebbe più opportuno pertanto se il livello europeo potesse fornire un orientamento sul piano regolamentare e un'interpretazione sulle considerazioni pertinenti.

4.8 Il Comitato dunque non può che approvare l'intenzione della Commissione di chiarire la distinzione tra i SIEG e gli SNEIG. Come già sottolineato dal CESE nel suo parere sul tema *Il futuro dei servizi d'interesse generale* (CESE 976/2006), la distinzione tra carattere economico e non economico del servizio resta vaga e incerta.

4.9 Viste le difficoltà di dare una definizione esaustiva di SNEIG/SIEG e considerando i rischi di un approccio restrittivo, il CESE resta convinto che l'accento debba essere posto non sul carattere economico o non economico dei servizi in questione bensì sulla loro missione specifica e sulle esigenze ad essi imposte da una pubblica autorità per portarla a compimento (obblighi di servizio pubblico), esigenze che devono essere stabilite con precisione.

4.10 Con il protocollo sui servizi d'interesse generale, il Trattato di Lisbona ha previsto le modalità d'uso delle norme relative agli stessi SIG, siano essi economici o non economici. Lo stesso Trattato ha introdotto, al suo articolo 14, una nuova base giuridica per i servizi d'interesse economico generale e ha dato al Consiglio e al Parlamento europeo la facoltà di stabilire, mediante regolamenti conformemente alla procedura legislativa ordinaria, i principi e le condizioni, in particolare sul piano economico e finanziario, che consentono a tali servizi di assolvere i propri compiti.

4.11 Il CESE ritiene quindi che, in tale quadro, le regole per l'attuazione delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico in relazione agli aiuti di Stato potrebbero rivestire un carattere più democratico agli occhi delle decine di migliaia di autorità pubbliche che dovranno attuarle se rientrassero nel campo di applicazione della procedura legislativa ordinaria prevista all'articolo 14 del TFUE, fatta salva la conformità alle disposizioni del Trattato.

4.12 Il CESE approva l'intenzione della Commissione di invitare gli Stati membri ad attribuire maggiore importanza agli aspetti legati all'efficienza. Tuttavia, considerando le missioni specifiche di ciascun SIEG, definite dalle pubbliche autorità, non bisogna concentrarsi esclusivamente sui criteri economici ma occorre prendere in considerazione anche gli aspetti sociali, territoriali e ambientali. La Commissione non dovrebbe definire i criteri di «efficienza» in modo restrittivo in base a considerazioni di breve termine, ma dovrebbe tener conto anche della qualità, dei risultati e della sostenibilità dei servizi, specie quando si tratta della prestazione di servizi sociali e sanitari. Bisogna inoltre tenere conto anche delle specificità delle imprese dell'economia sociale (società cooperative, mutue, associazioni e fondazioni).

4.13 Difatti, molti dei servizi d'interesse generale, ad esempio i servizi sociali o sanitari, si basano su una relazione asimmetrica tra prestatario e beneficiario, diversa da una relazione commerciale come quella esistente tra fornitore e consumatore. I servizi d'interesse generale costituiscono spesso soluzioni su misura che tengono conto della situazione particolare e delle

esigenze degli utenti; tali servizi possono funzionare solo in base al principio di solidarietà e dipendono fortemente da finanziamenti pubblici. Il CESE invita la Commissione a lanciare una consultazione per esaminare quali siano, tra i servizi sociali d'interesse generale, i servizi pubblici per i quali si possa prevedere un'esenzione per categoria, nella misura in cui essi non incidano in misura significativa sulla concorrenza e non offrano opportunità transfrontaliere.

4.14 Il criterio dell'efficienza finirebbe per allineare i criteri di valutazione contenuti nella decisione e nella disciplina al quarto criterio della sentenza *Altmark*. Tale criterio rischierebbe inoltre di applicarsi a tutte le compensazioni, comprese quelle concesse ai servizi pubblici di carattere locale su scala ridotta e aventi un impatto limitato sugli scambi tra Stati membri e a taluni servizi sociali d'interesse generale, servizi che però la Commissione intende esentare dall'obbligo di notifica e considerare compatibili con il mercato interno. Questo significa che tali servizi restano soggetti ad un controllo a posteriori, il che dà luogo ad una nuova incertezza giuridica.

4.15 La stessa incertezza esiste per quanto concerne la competenza che la Commissione si attribuisce nel valutare l'efficienza, ma che le è stata negata dal Tribunale nella causa M6/TF1 (T-568/08 e T 573/08).

4.16 Per quanto concerne infine l'intenzione della Commissione di chiarire i limiti cui sono soggetti gli Stati membri al momento di definire una determinata attività economica come SIEG, il CESE chiede da anni di precisare le condizioni di applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2. Tale articolo è oggetto di interpretazioni divergenti nella misura in cui, da un lato, viene presentato come una deroga o un'eccezione alle regole generali del Trattato (cfr. la comunicazione del 20 novembre 2007) mentre, dall'altro, nel Libro bianco del 2004 si afferma che «l'effettiva prestazione di un compito di interesse generale prevale, in caso di controversia, sull'applicazione delle norme del Trattato».

Bruxelles, 15 giugno 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON