

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

491^a SESSIONE PLENARIA DEL 10 E 11 LUGLIO 2013**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il potenziale economico inesplorato della competitività dell'UE» — riforma delle imprese pubbliche (parere esplorativo)**

(2013/C 327/01)

Relatore: HENCKS

Il 15 aprile 2013, Vytautas LEŠKEVIČIUS, viceministro lituano degli Affari esteri, a nome della futura presidenza lituana del Consiglio, ha invitato il Comitato economico e sociale europeo a elaborare un parere esplorativo sul tema:

Il potenziale economico inesplorato della competitività dell'UE – riforma delle imprese pubbliche.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 giugno 2013.

Alla sua 491^a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 luglio 2013 (seduta del 10 luglio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 170 voti favorevoli, 10 voti contrari e 2 astensioni.

1. Contesto

1.1 Il presente parere esplorativo del Comitato economico e sociale europeo (CESE) si prefigge di illustrare il contributo specifico che le imprese pubbliche possono recare alla competitività dell'UE. Esso intende inoltre presentare le problematiche specifiche cui devono far fronte le politiche e le istituzioni europee in questo ambito.

1.2 Il parere si inserisce nel quadro dei Trattati, che attribuiscono un ampio potere discrezionale agli Stati membri in materia di definizione, organizzazione e finanziamento dei loro servizi d'interesse generale. Inoltre, sempre a norma dei Trattati, gli Stati membri sono competenti in merito alla scelta e allo statuto (privato, pubblico o partenariato pubblico/privato) delle imprese responsabili dello svolgimento dei compiti di servizio pubblico ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ I Trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà negli Stati membri. L'articolo 345 del TFUE specifica che l'UE è neutra rispetto alla natura pubblica o privata degli azionisti dell'impresa, lasciando appunto impregiudicato il regime di proprietà degli Stati membri.

1.3 Un'autorità pubblica può decidere di avvalersi di un'impresa pubblica come strumento d'azione in funzione dei singoli casi, dell'analisi del settore interessato, degli obiettivi e delle missioni stabiliti, nonché degli orientamenti a lungo termine da promuovere.

1.4 Ai sensi della direttiva 80/723/CEE della Commissione, del 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, per "impresa pubblica" si intende ogni impresa nei confronti della quale i poteri pubblici possano esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante per ragioni di proprietà, di partecipazione finanziaria o della normativa che la disciplina.

L'influenza dominante è presunta qualora i poteri pubblici, direttamente o indirettamente, nei riguardi dell'impresa:

a) *detengano la maggioranza del capitale sottoscritto dall'impresa,*

b) *dispongano della maggioranza dei voti attribuiti alle quote emesse dall'impresa, oppure*

c) *possano designare più della metà dei membri dell'organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza dell'impresa.*

1.5 Tutti i paesi europei hanno, nel corso della loro storia, creato delle imprese pubbliche, in maniera diretta oppure nazionalizzando o municipalizzando delle imprese private. I motivi alla base di una tale decisione sono molteplici:

- realizzare degli obiettivi strategici legati alla sicurezza esterna o interna, o alla sicurezza di approvvigionamento di taluni beni o servizi essenziali;
- creare delle infrastrutture necessarie alla vita economica e sociale;
- mobilitare ingenti investimenti (in particolare dopo i due conflitti mondiali);
- promuovere una serie di nuove attività non necessariamente redditizie a breve termine;
- ovviare alle lacune del mercato (monopolio naturale, esternalizzazione) o dell'iniziativa privata;
- fornire delle risposte alle situazioni di crisi finanziaria, economica, sociale o ambientale;
- adempiere a compiti di servizio pubblico.

1.6 La misurazione dell'efficienza, dell'efficacia e, se del caso, dell'esigenza di riformare le imprese pubbliche, non può limitarsi agli indicatori abituali di redditività delle attività economiche, ma dovrà tenere conto di tutti gli obiettivi e le funzioni che le autorità pubbliche hanno assegnato alle imprese interessate.

1.7 Secondo la definizione europea ufficiale, la competitività è la capacità di migliorare in maniera duratura il tenore di vita dei cittadini e assicurare loro un livello elevato di occupazione e di coesione sociale.

1.8 Ogni anno l'Unione perde terreno in termini di produttività. Questo rallentamento comporta una perdita di competitività. Tra gli indizi che rivelano questa tendenza, ricordiamo l'assenza di innovazione, la carenza di investimenti nelle infrastrutture e nelle tecnologie, nonché nel capitale umano.

1.9 La competitività dell'Unione europea e la sua attrattiva dipendono pertanto dagli investimenti nelle infrastrutture, nell'istruzione e nella formazione, nella ricerca e nello sviluppo, nella sanità e nella protezione sociale, nella tutela dell'ambiente, ecc., settori per i quali le autorità pubbliche possono ricorrere alle imprese pubbliche come ad uno degli strumenti di intervento disponibili.

1.10 Tuttavia, né lo Stato né le autorità pubbliche regionali o locali sono virtuosi per natura, e il fallimento delle imprese pubbliche può anche essere dovuto ai seguenti fattori:

- un controllo amministrativo, burocratico o "politico";

- l'assenza di responsabilità da parte dell'autorità pubblica, che può limitarsi a perseguire degli obiettivi di natura esclusivamente finanziaria o patrimoniale;

- la strumentalizzazione dell'impresa pubblica per finalità diverse da quelle inizialmente previste.

1.11 L'impresa pubblica può rientrare nelle strategie difensive o offensive dell'autorità pubblica competente:

- la strategia sarà difensiva se si tratta di limitare gli effetti della crisi, intervenire come "soccorritore" in caso di insolvenza di un'impresa o salvare posti di lavoro, nazionalizzare in via provvisoria in attesa di trovare un "acquirente", sanzionare un abuso evidente da parte di un'impresa privata, ecc.;
- la strategia sarà offensiva se si tratta di promuovere una politica industriale o delle nuove tecnologie, attuare una politica pubblica, definire nuovi obiettivi politici, promuovere nuove finalità (biodiversità, energie rinnovabili, transizione energetica), generare un nuovo modello di sviluppo (sostenibile, inclusivo).

1.12 Questo implica che l'autorità pubblica si assuma le proprie responsabilità quanto alla definizione degli orientamenti strategici, pur lasciando un'ampia autonomia di gestione ai dirigenti dell'impresa. L'autorità pubblica deve tuttavia assicurare dei controlli e una regolamentazione pubblici adeguati, per cui dovrà garantire che la *governance* delle imprese pubbliche si basi sulla partecipazione di tutte le parti interessate, come pure dei rappresentanti del personale delle imprese.

1.13 Per quanto riguarda i servizi di interesse economico generale che gli Stati membri prestano mediante le loro imprese pubbliche, queste ultime propongono delle attività di natura industriale e commerciale che sono spesso in diretta concorrenza con quelle fornite da altre imprese.

1.14 Tra le imprese pubbliche che operano in un contesto liberalizzato e competitivo citiamo anzitutto le industrie di rete (elettricità, gas, comunicazioni elettroniche, trasporti, servizi postali). L'accessibilità e la fornitura continua, di buona qualità e a un prezzo ragionevole, dei servizi di tali imprese pubbliche sono fattori essenziali non solo per i cittadini ma anche per gran parte delle imprese private, per cui esse svolgono un ruolo fondamentale per l'economia nazionale e la competitività globale di uno Stato membro. Ciò vale ugualmente per altri settori come l'audiovisivo, gli alloggi, i servizi sanitari o sociali, in cui le inadeguatezze del mercato non permettono ai cittadini di esercitare, in un modo o nell'altro, i loro diritti fondamentali.

2. Oggetto del parere esplorativo richiesto

2.1 Nella sua lettera di consultazione, la futura presidenza lituana chiede di insistere soprattutto su una maggiore efficienza delle imprese pubbliche e sulla loro importanza per la competitività nazionale. Inoltre, chiede un'analisi della situazione attuale e delle buone (o meno buone) pratiche adottate, visto che ad oggi a livello dell'UE una tale analisi manca, così come una riforma strutturale in merito alla valutazione dell'efficienza delle imprese di questo tipo, nel contesto del coordinamento delle politiche economiche nazionali e del loro impatto sul mercato interno.

2.2 Sebbene la legislazione europea riguardi soltanto un ristretto numero di settori specifici di attività delle imprese pubbliche (aiuti di Stato e servizi di interesse economico generale), per quanto concerne la riforma di queste ultime la futura presidenza lituana propone che le iniziative a livello europeo siano limitate a misure non legislative, nonché di non stabilire degli obiettivi riguardo al nuovo quadro normativo. Anche l'eventuale privatizzazione delle imprese pubbliche dovrebbe rimanere di esclusiva competenza degli Stati membri.

2.3 Infine, la futura presidenza lituana deplora il fatto che, nelle iniziative e nei documenti - già adottati o in programma - della Commissione europea, non sia finora emerso alcun dibattito generale sulla riforma delle imprese pubbliche, sulla loro gestione, sul miglioramento della loro efficienza e sul loro apporto alla competitività e alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020. Sino ad oggi, infatti, la Commissione e il Parlamento europeo hanno incentrato la loro analisi unicamente su due aspetti: l'osservanza delle norme in materia di aiuti di Stato e le regole concernenti la fornitura di servizi di interesse economico generale.

3. Proposte del CESE

3.1 Il CESE non può che appoggiare la richiesta della futura presidenza lituana di effettuare un'analisi della situazione attuale e delle buone (o meno buone) pratiche adottate, nonché una riforma strutturale in merito alla valutazione dell'efficienza delle imprese di questo tipo, nel contesto del coordinamento delle politiche economiche nazionali e del loro impatto sul mercato interno.

3.2 Dai Trattati deriva un obbligo ancora più stringente per l'UE e gli Stati membri di garantire il buon funzionamento dei servizi di interesse economico generale, in particolare sviluppando un processo graduale di valutazione delle prestazioni (*performances*) fornite da tali servizi. Finché non si sarà provveduto a fare quanto sopra, le valutazioni di tali prestazioni non potranno servire a soddisfare le esigenze dei cittadini e dell'economia sul piano sia nazionale che europeo.

3.3 Scopo di tale valutazione è rafforzare l'efficacia e l'efficienza dei servizi di interesse economico generale, adattarli maggiormente alle mutevoli esigenze dei cittadini e delle imprese, e fornire alle autorità pubbliche gli elementi che consentano loro di compiere le scelte più pertinenti: La valutazione svolgerà poi un ruolo fondamentale anche nel conseguimento di un armonioso equilibrio tra mercato e interesse generale, come pure tra obiettivi di ordine economico, sociale e ambientale.

3.4 Nel suo parere sul tema *Una valutazione indipendente dei servizi di interesse generale* ⁽²⁾, il CESE aveva presentato delle proposte concrete per definire, a livello europeo, le modalità di scambio, di confronto, di comparazione e di coordinamento. Spetterà quindi all'UE - nel rispetto del principio di sussidiarietà e dei principi sanciti nel protocollo allegato ai Trattati riformati - dare impulso al suddetto processo di valutazione indipendente elaborando, tramite il dialogo con i rappresentanti delle parti

interessate, un metodo di valutazione armonizzato su scala europea sulla base di indicatori comuni, nonché gli strumenti che ne assicurino il funzionamento.

3.5 Nel quadro delle sue riflessioni sul modo in cui le imprese pubbliche potrebbero contribuire maggiormente alla ripresa economica e alla competitività dell'Unione, in diversi pareri il CESE si è occupato della questione dei servizi di interesse economico generale europei.

3.6 L'8 ottobre 2001 è stato istituito uno statuto della società europea, utilizzabile dall'8 ottobre 2004. Lo statuto offre alle imprese che operano in più Stati membri la possibilità di costituirsi in un'unica società di diritto europeo e di applicare quindi le stesse regole: un sistema unico di gestione e pubblicazione delle informazioni finanziarie. Le società che adottano questo statuto evitano pertanto di doversi conformare alla normativa nazionale di ogni Stato membro in cui possiedono un'impresa figlia, riducendo così i loro costi amministrativi.

3.7 In questo contesto sarebbe opportuno studiare la possibilità di realizzare uno "statuto dell'impresa pubblica europea", seguendo un approccio analogo a quello adottato dalla Commissione nel 2011 per Galileo ⁽³⁾, che oggi è un'"impresa pubblica europea *de facto*".

3.8 In particolare, si potrebbe considerare la possibilità di costituire delle imprese pubbliche europee per le grandi reti infrastrutturali transeuropee in materia di energia e di trasporti (settore che nei Trattati forma oggetto di una politica comune), imprese europee che potrebbero cooperare con quelle nazionali o locali attive in questi settori per attuare le nuove disposizioni e competenze contenute nel Trattato di Lisbona, in particolare in materia di politica europea dell'energia (articolo 194 del TFUE).

3.9 Nel suo parere in merito al *Libro verde - Verso una rete energetica europea sicura, sostenibile e competitiva* ⁽⁴⁾, il CESE ha auspicato che vengano effettuati degli studi sull'opportunità e la fattibilità di un servizio di interesse generale (SIG) europeo dell'energia al servizio dei cittadini, con un approccio comune in materia di prezzi, fiscalità, regole finanziarie, sicurezza, continuità, sviluppo economico, tutela del clima.

3.10 Nel Libro verde in questione, la Commissione si esprime a favore dell'idea di un gestore europeo dei sistemi di trasporto del gas, mediante la progressiva creazione di un'impresa indipendente che sarebbe incaricata della gestione di una rete unica di trasporto del gas nell'insieme del territorio dell'UE.

⁽²⁾ GU C 162 del 25.6.2008, pagg. 42.

⁽³⁾ *Impact assessment on the Proposal for a Regulation on further implementation of the European satellite navigation programme* (Valutazione d'impatto della Proposta di regolamento in merito all'ulteriore attuazione del programma europeo di navigazione satellitare) (2014-2020) (SEC(2011) 1446).

⁽⁴⁾ GU C 306 del 16.12.2009, pagg. 51.

3.11 Servizi europei di questo tipo potranno, indipendentemente dallo statuto del loro fornitore (pubblico, privato, PPP), recare un valore aggiunto in importanti contesti multinazionali o transnazionali, come la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e delle risorse idriche, la tutela della biodiversità, il mantenimento della qualità dell'aria, la sicurezza interna ed esterna ecc., sempre che tali servizi possano essere prestati in maniera più efficace a livello europeo che a livello nazionale o locale.

3.12 In tale contesto, il CESE si pronuncia a favore di partenariati pubblici (Unione e Stati membri) e privati per aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento di energia e permettere un coordinamento integrato delle reti energetiche interconnesse (gas, elettricità, petrolio). Promuove inoltre lo sviluppo della rete di impianti eolici offshore e il collegamento di questi impianti alla rete sul continente. In tal modo si potrebbero ridurre significativamente i costi di sfruttamento e di investimento, e incentivare ulteriormente gli investimenti nei nuovi progetti di reti ⁽⁵⁾.

3.13 Nell'ambito delle competenze di ciascuno Stato membro, ad esempio in materia di mix energetico, le questioni sociali e socioculturali sollevate dalla gestione e dallo sfruttamento delle risorse naturali e dell'energia nucleare, nonché il problema

del cambiamento climatico, della gestione sostenibile e della sicurezza, travalicano le frontiere tradizionali degli Stati e trovano una risposta più soddisfacente in una concezione europea dell'idea di "interesse generale" e di "servizio adeguato".

3.14 Si potrebbe anche sollevare la questione delle attività economiche delle agenzie esecutive europee.

3.15 Attualmente, infatti, esistono sei agenzie esecutive ⁽⁶⁾, che, nel periodo 2007-2013, sono incaricate della gestione di alcuni programmi europei dotati di un bilancio di circa 28 miliardi di euro. La maggior parte di questi programmi rientra nei settori in cui l'UE è competente a fornire il suo sostegno agli Stati membri.

3.16 Da un lato, tali agenzie possono essere considerate come una forma di subappalto di alcune funzioni svolte dalla Commissione, e ci si può pertanto chiedere fino a che punto siano veramente indipendenti. Dall'altro, invece, i loro compiti e le loro responsabilità le portano a intervenire direttamente in una serie di attività economiche e sociali. Siamo poi così lontani dalla definizione estensiva data dalla Corte di giustizia delle nozioni di "attività economica" e di "impresa"?

Bruxelles, 10 luglio 2013

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ GU C 128 del 18.5.2010, pagg. 65.

⁽⁶⁾ Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto (TEN-TEA), Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca (ERCEA), Agenzia esecutiva per la ricerca (AER), Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione (EACI), Agenzia esecutiva per la salute e i consumatori (EAHC), Agenzia esecutiva per l'istruzione, l'audiovisivo e la cultura (EACEA).