



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione per i problemi economici e monetari

2011/2146(INI)

8.8.2011

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla riforma delle norme UE in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale
(2011/2146(INI))

Commissione per i problemi economici e monetari

Relatore: Peter Simon

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	8

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla riforma delle norme UE in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale (2011/2146(INI))

Il Parlamento europeo,

- visti gli articoli 14 e 106 e il protocollo n. 26 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
- vista la comunicazione della Commissione del 23 marzo 2011 intitolata "Riforma delle norme UE in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale" (COM(2011)0146),
- visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione del 23 marzo 2011 sull'applicazione delle norme UE in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale dal 2005 e i risultati della consultazione pubblica (SEC(2011)0397),
- vista l'audizione pubblica organizzata dalla Commissione nel 2010 dal titolo "Aiuti di Stato: norme applicabili ai servizi di interesse economico generale",
- vista la guida del 7 dicembre 2010 relativa all'applicazione ai servizi d'interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali d'interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno (SEC(2010)1545),
- vista la direttiva 2006/111/CE della Commissione, del 16 novembre 2006, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese¹,
- vista la decisione 2005/842/CE della Commissione, del 28 novembre 2005, riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE 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 generale²,
- vista la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico³,
- vista la comunicazione della Commissione del 19 gennaio 2001 intitolata "I servizi d'interesse generale in Europa"⁴,
- vista la comunicazione della Commissione del 26 settembre 1996 intitolata "I servizi

¹ GU L 318 del 17.11.2006, pag. 17.

² GU L 312 del 29.11.2005, pag. 67.

³ GU C 297 del 29.11.2005, pag. 4.

⁴ GU C 17 del 19.1.2001, pag. 4.

d'interesse generale in Europa"¹,

- visto il parere del Comitato delle regioni del 1° luglio 2011 dal titolo "Riforma delle norme UE in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale" (ECOS-V-016),
 - vista la sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003 nella causa Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH²,
 - viste le sue risoluzioni del 5 luglio 2011 sul futuro dei servizi sociali di interesse generale³, del 14 marzo 2007 sui servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea⁴, del 27 settembre 2006 sul Libro bianco della Commissione sui servizi d'interesse generale⁵, del 14 gennaio 2004 relativa al Libro verde sui servizi di interesse generale⁶, del 17 ottobre 2001 sulla comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale in Europa⁷ e del 7 novembre 1997 sulla comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale in Europa⁸,
 - visto l'articolo 48 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per i problemi economici e monetari (A7-0000/2011),
- A. considerando che i servizi di interesse economico generale (SIEG) rivestono un'importanza particolare tra i valori comuni dell'Unione e promuovono la coesione sociale, economica e territoriale,
- B. considerando che i SIEG contribuiscono in modo significativo alla performance economica e alla competitività degli Stati membri e, quindi, non solo alla prevenzione e al superamento delle crisi economiche ma anche al benessere economico generale,
- C. considerando che i SIEG sono servizi che, senza l'intervento statale, non sarebbero prestati in misura sufficiente o non sarebbero prestati affatto,
- D. considerando che l'articolo 14 del TFUE crea una nuova base giuridica, per cui i principi e le condizioni per il funzionamento dei SIEG, segnatamente quelle di natura economica e finanziaria, sono stabiliti dal Parlamento europeo e dal Consiglio in regolamenti approvati mediante la procedura legislativa ordinaria,
- E. considerando che il protocollo n. 26 del trattato di Lisbona prescrive per i SIEG un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente e riconosce esplicitamente il

¹ GU C 281 del 26.9.1996, pag. 3.

² Causa C-280/00, Racc. 2004, pag. I-07747.

³ Testi approvati, P7_TA(2011)0319.

⁴ GU C 301 E del 13.12.2007, pag. 140.

⁵ GU C 306 E del 15.12.2006, pag. 277.

⁶ GU C 92 E del 16.4.2004, pag. 126.

⁷ GU C 140 E del 13.6.2002, pag. 27.

⁸ GU C 371 E dell'8.12.1997, pag. 4.

diritto all'autonomia delle autorità regionali e locali nel settore dei SIEG,

1. accoglie con favore gli obiettivi perseguiti dalla Commissione attraverso la sua riforma, vale a dire chiarire come le norme in materia di aiuti di Stato vadano applicate ai SIEG e, considerata la loro varietà, assicurare un trattamento diversificato e proporzionato dei diversi servizi;
2. sottolinea che la riforma delle norme UE in materia di aiuti di Stato può essere condotta soltanto tenendo in considerazione la particolare funzione svolta dai SIEG e nell'assoluto rispetto del principio di sussidiarietà, dal momento che il protocollo n. 26 del trattato di Lisbona stabilisce che sono gli Stati membri a essere competenti in prima istanza per la messa a disposizione, la fornitura, il finanziamento e l'organizzazione dei SIEG e che gli stessi Stati membri godono di un ampio potere discrezionale;
3. è favorevole alle soglie per l'esenzione dall'obbligo di notifica per la compensazione concessa dalle autorità pubbliche per la prestazione dei SIEG e alla conseguente riduzione degli oneri amministrativi; esorta, in considerazione degli esiti della consultazione condotta, ad aumentare le soglie che determinano l'applicazione della decisione relativa ai SIEG;
4. sottolinea che la riforma delle norme UE in materia di aiuti di Stato relativamente ai SIEG non costituisce che una parte del tanto necessario quadro normativo orizzontale per i SIEG e che solo quest'ultimo può assicurare la certezza del diritto e la chiarezza delle norme applicabili ai SIEG; sottolinea che l'articolo 14 TFUE ha creato una nuova base giuridica per il quadro normativo orizzontale; ricorda che, nell'Atto per il mercato unico, la Commissione si è impegnata a presentare entro la fine del 2011, oltre alla comunicazione, anche altre misure di accompagnamento per i SIEG; esorta, pertanto, la Commissione a presentare tale quadro normativo orizzontale;
5. sottolinea che, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE, le imprese incaricate di fornire servizi pubblici sono sottoposte alle norme relative al divieto e al controllo degli aiuti di Stato 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 dalle autorità nazionali, regionali o locali; sottolinea a tal proposito che, a norma dell'articolo 14 del TFUE, l'Unione 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 che consentano loro di assolvere i propri compiti; chiede, pertanto, che la riforma delle norme UE in materia di aiuti di Stato tenga conto di entrambi gli articoli e che le norme in questione non ostino a un'adeguata compensazione delle imprese incaricate di fornire i SIEG;
6. sottolinea in particolare che i servizi pubblici devono essere di alta qualità e accessibili a tutte le fasce della popolazione; esprime, a tal proposito, la sua preoccupazione per l'approccio restrittivo di alcuni Stati membri, che considerano gli aiuti di Stato erogati alle cooperative edilizie sociali come compensazione per servizi sociali di interesse generale (SSIG) solo se a beneficiare delle prestazioni sono esclusivamente cittadini svantaggiati o gruppi sociali deboli, dal momento che un'interpretazione tanto restrittiva di tale concetto ostacola il conseguimento dell'obiettivo principale dell'eterogeneità sociale;

7. esorta la Commissione a tener conto, tra i costi da considerarsi per la compensazione, anche degli investimenti nelle infrastrutture necessarie per il funzionamento dei SIEG;

Semplificazione e proporzionalità

8. accoglie con favore l'intenzione della Commissione di diversificare maggiormente l'approccio e semplificare l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in modo tale che gli oneri amministrativi per le autorità interessate siano proporzionati alla potenziale incidenza delle misure sulla concorrenza nel mercato interno; chiede quindi, in considerazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE, che le disposizioni siano elaborate in modo tale da assicurare, da un lato, che queste siano applicate correttamente e, dall'altro, che le imprese incaricate di gestire servizi pubblici possano adempiere appieno alla specifica missione loro affidata;
9. esorta la Commissione, nel quadro della semplificazione delle norme in materia di aiuti di Stato che è stata annunciata, a prevedere una maggiore flessibilità nel controllo delle compensazioni eccessive, dal momento che questa consentirebbe un risparmio significativo in termini di tempo e denaro per i fornitori dei SIEG e le autorità pubbliche; propone, pertanto, che per i contratti pluriennali il controllo relativo alle compensazioni eccessive sia condotto solo alla scadenza del contratto;

Servizi locali

10. accoglie con favore l'impostazione proposta dalla Commissione per gli aiuti di Stato erogati alle imprese incaricate di fornire SIEG per cui questi dovrebbero essere considerati di importanza minore qualora la portata locale dei servizi prestati lasci presupporre che gli effetti sul commercio tra gli Stati membri siano trascurabili e si assicuri che la compensazione sia destinata solo al funzionamento dei SIEG in questione; invita la Commissione a valutare se anche i SIEG erogati nel settore della cultura e dell'istruzione debbano essere oggetto di una normativa settoriale;
11. esorta la Commissione a proporre soglie adeguate per una simile norma *de minimis*; propone, a tal fine, di tener conto delle dimensioni del comune, dell'ammontare della compensazione e del fatturato dell'impresa incaricata di fornire il SIEG;

Servizi sociali

12. esorta la Commissione a proporre una normativa settoriale per i SSIG che non si prevede rechino pregiudizio al commercio tra gli Stati membri; propone, pertanto, che a questi servizi sociali locali siano applicate soglie adeguate e maggiorate per quanto riguarda l'ammontare della compensazione;
13. accoglie con favore l'annuncio, da parte della Commissione, di voler esentare, in linea di principio, anche altri SSIG dall'obbligo di notifica; chiede che sia valutata l'opportunità di esentare, in tale contesto, i servizi per gli anziani e i disabili o l'assistenza sanitaria;
14. è del parere che la missione specifica e il carattere dei SSIG non vadano solo tutelati ma anche ben definiti in una normativa settoriale;

Aspetti relativi alla qualità e all'efficienza

15. sottolinea l'importanza di assicurare la prestazione di SIEG di alta qualità e la necessità di garantire un accesso universale; osserva, in tale contesto, che, ai sensi delle norme in materia di concorrenza di cui al TFUE, la competenza della Commissione è limitata al controllo degli aiuti di Stato erogati per la fornitura dei SIEG e che è possibile definire criteri di qualità ed efficienza a livello europeo solo sulla base dell'articolo 14 del TFUE e nel rispetto del principio di sussidiarietà;
16. sottolinea che, se la scelta delle imprese incaricate di fornire i SIEG è effettuata secondo criteri di efficienza, il quarto criterio del pacchetto Altmank è considerato come rispettato e che, secondo la pronuncia della Corte di giustizia, qualora siano osservati anche gli altri tre criteri la compensazione non integra la fattispecie degli aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE;
 - o
 - o o
17. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

1. Importanza dei servizi di interesse generale

I servizi di interesse economico generale svolgono un ruolo fondamentale non solo per il singolo cittadino, ma anche per il benessere della società nel suo complesso. I servizi in questione sono molto diversi tra loro. Nell'UE, spetta alle autorità nazionali, regionali e locali definire il concetto di servizio di interesse economico generale, vale a dire stabilire quali servizi debbano essere prestati nell'interesse della comunità. I servizi di interesse economico generale, tuttavia, sono tutti accomunati dal fatto di essere servizi che lo Stato o l'autorità statale considerano particolarmente importanti per tutti i cittadini ma che, senza l'intervento statale, non sarebbero prestati in misura sufficiente o non sarebbero prestati affatto. L'intervento statale mira, quindi, ad assicurare che tutti i cittadini abbiano accesso a tali servizi e si vedano offrire servizi di alta qualità a prezzi accessibili.

I servizi offerti contribuiscono in modo significativo alla performance economica e alla competitività e promuovono la coesione sociale, economica e territoriale nell'UE. La prestazione di servizi di interesse economico generale promuove, inoltre, il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel quadro della strategia per la crescita denominata Europa 2020, segnatamente nel campo dell'occupazione, dell'istruzione e dell'integrazione sociale. Particolarmente importanti sono i servizi sociali di interesse generale, che svolgono un ruolo cruciale per il rispetto dei diritti fondamentali e contribuiscono in modo significativo alle pari opportunità.

2. Riforma delle norme in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale

Ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE, le compensazioni erogate dallo Stato o dalle autorità statali alle imprese incaricate di prestare servizi di interesse *economico* generale sono sottoposte alle disposizioni dei trattati dell'Unione europea, 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. A norma dell'articolo 14 del TFUE, poi, l'Unione 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 loro compiti. La riforma delle norme UE in materia di aiuti di Stato deve, pertanto, tener conto di entrambi gli articoli e assicurare che le norme in questione non ostino a un'adeguata compensazione delle imprese incaricate di fornire servizi di interesse economico generale.

La Commissione europea ha regolamentato la concreta applicazione del divieto e del controllo degli aiuti di Stato nella disciplina e nella decisione relative ai SIEG del 2005. Il pacchetto, però, scade alla fine dell'anno e va, quindi, riesaminato. La disciplina, la decisione e la guida all'applicazione delle norme ai servizi d'interesse economico generale hanno permesso di migliorare sensibilmente l'applicazione e l'intelligibilità della normativa. Dalla consultazione pubblica sul pacchetto di misure in vigore, lanciata dalla Commissione europea nel 2010, è emerso, tuttavia, che è necessario rendere gli strumenti giuridici ancora più chiari, semplici, proporzionati ed efficaci. L'onere amministrativo per l'applicazione delle norme, per

esempio, è troppo elevato, in particolare per le piccole autorità locali, e spesso non è proporzionato alla misura. Dalla consultazione è emerso, inoltre, che una corretta applicazione delle norme potrebbe essere stata ostacolata, oltre che da oneri amministrativi eccessivi, anche da una serie di incertezze e di fraintendimenti relativi, soprattutto, ad alcuni concetti fondamentali nelle norme UE in materia di aiuti di Stato applicabili ai SIEG, come atto d'incarico, margine di utile ragionevole, impresa, servizi economici e non economici e rilevanza per il mercato interno.

Uno dei problemi fondamentali è che nell'UE il finanziamento e l'organizzazione dei servizi pubblici sono determinati da valutazioni caso per caso e da interpretazioni giuridiche. Incertezze e fraintendimenti, però, potranno essere superati solo con un quadro giuridico chiaro. L'articolo 14 del TFUE crea una nuova base giuridica per la definizione di un quadro normativo orizzontale che definisca i principi e le condizioni, in particolare economiche e finanziarie, applicabili ai servizi pubblici. Una simile base giuridica permetterà, finalmente, di assicurare la certezza del diritto e la chiarezza. La Commissione europea, quindi, dovrebbe presentare tale quadro normativo orizzontale senza indugio, entro la fine del 2011. È opportuno ricordare, comunque, che la riforma delle norme UE in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale non costituisce che una parte del tanto necessario quadro normativo orizzontale e che alcuni servizi richiedono normative specifiche e settoriali.

3. *Aspetti principali*

3.1 *Semplificazione, chiarezza e proporzionalità*

Gli obiettivi perseguiti dalla Commissione attraverso la sua riforma, vale a dire chiarire come le norme in materia di aiuti di Stato vadano applicate ai SIEG e, considerata la loro varietà, assicurare un trattamento diversificato e proporzionato dei diversi servizi, sono indubbiamente positivi. A una migliore attuazione delle norme in materia di aiuti di Stato potrebbe contribuire anche la proposta della Commissione di semplificare la loro applicazione in modo tale che gli oneri amministrativi per le autorità interessate siano proporzionati all'incidenza delle misure sulla concorrenza nel mercato interno. In tale contesto, le disposizioni relative al divieto e al controllo degli aiuti di Stato erogati alle imprese incaricate di fornire servizi pubblici dovrebbero essere elaborate tenendo conto delle possibilità dell'amministrazione competente, in modo tale da assicurare, da un lato, che queste siano applicate correttamente e, dall'altro, che le imprese incaricate della prestazione di servizi pubblici possano adempiere appieno alla missione loro affidata.

Le soglie per l'esenzione dall'obbligo di notifica delle compensazioni concesse dalle autorità pubbliche per la prestazione di servizi di interesse economico generale consentono di ridurre gli oneri amministrativi. Per ridurre ulteriormente questi ultimi, quindi, dovrebbe essere considerata l'opportunità di aumentare le soglie attualmente in vigore per determinare se debba essere attuata la decisione relativa ai SIEG. La normativa, poi, potrebbe essere ulteriormente semplificata introducendo una soglia *de minimis* per gli aiuti di Stato erogati alle imprese incaricate di fornire servizi di interesse economico generale la cui portata locale lascia presupporre che gli effetti sul commercio tra gli Stati membri siano trascurabili. In tale contesto, è comunque opportuno assicurare che la compensazione sia destinata solo al funzionamento dei servizi di interesse economico generale in questione. Per calcolare le soglie *de minimis*, si potrebbe tener conto delle dimensioni del comune, dell'ammontare della

compensazione e del fatturato dell'impresa incaricata di fornire i SIEG.

3.2 Servizi sociali

Per i servizi sociali di interesse generale, che sono - per loro natura - di carattere locale, è opportuno pensare a soglie specifiche, più elevate, per l'ammontare della compensazione, al di sotto delle quali si può presupporre che questa non rechi pregiudizio al commercio tra gli Stati membri. La Commissione dovrebbe, inoltre, valutare l'opportunità di estendere l'esenzione dall'obbligo di notifica anche ad altri servizi sociali di interesse economico generale, quali i servizi per gli anziani e i disabili o l'assistenza sanitaria.

I servizi pubblici devono essere di alta qualità e accessibili a tutte le fasce della popolazione. La missione specifica e il carattere dei SSIG, pertanto, non vanno solo tutelati ma anche ben definiti in una normativa settoriale. In tale contesto, desta preoccupazione l'approccio restrittivo di alcuni Stati membri, che considerano gli aiuti di Stati erogati alle cooperative edilizie sociali come compensazione per servizi sociali di interesse generale solo se a beneficiare delle prestazioni sono esclusivamente cittadini svantaggiati o gruppi sociali deboli. Un'interpretazione tanto restrittiva di tale concetto, infatti, ostacola il conseguimento dell'obiettivo principale dell'eterogeneità sociale. I servizi sociali di interesse economico generale, per svolgere la loro funzione specifica, devono essere aperti a tutti i cittadini, a prescindere dal loro reddito e dal loro patrimonio.

3.3 Ampia discrezionalità delle autorità nazionali, regionali e locali

I servizi di interesse economico generale devono essere di alta qualità e accessibili a tutti. A essere competenti in prima istanza per la messa a disposizione, la fornitura, il finanziamento e l'organizzazione dei servizi di interesse economico generale, come sancito dal protocollo n. 26 del trattato di Lisbona, sono gli Stati membri. I trattati dell'UE, quindi, mettono particolarmente in rilievo l'ampia discrezionalità delle autorità nazionali, regionali e locali dell'UE nella prestazione dei servizi di interesse economico generale. La riforma delle norme UE in materia di aiuti di Stato può essere condotta, quindi, solo nel massimo rispetto del principio di sussidiarietà. Ai sensi delle norme in materia di concorrenza di cui al TFUE, la competenza della Commissione è limitata al controllo degli aiuti di Stato erogati per la fornitura di servizi di interesse economico generale. I criteri di qualità ed efficienza, infine, possono essere definiti a livello europeo solo sulla base dell'articolo 14 del TFUE e nel rispetto del principio di sussidiarietà. Scegliere le imprese incaricate di fornire i SIEG secondo criteri di efficienza, inoltre, significa rispettare il quarto criterio del pacchetto Altmark. Secondo la pronuncia della Corte di giustizia, qualora siano osservati anche gli altri tre criteri la compensazione non integra la fattispecie degli aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.