

# CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XVIII N. 49

---

## COMMISSIONI RIUNITE I (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI) E X (ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

---

### **DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:**

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)

---

*Approvato il 27 luglio 2011*

---

**DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLE COMMISSIONI**

La I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e la X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei deputati;

esaminata, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, la 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 def.);

preso atto del parere favorevole della XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati;

*premesso che:*

la finalità della comunicazione della Commissione europea è quella di lanciare il dibattito politico con i soggetti interessati e le altre istituzioni in merito alla prossima revisione del pacchetto sugli aiuti di Stato sui servizi di interesse economico generale (SIEG), il cosiddetto « pacchetto Altmark », adottato nel 2005, che comprende tre strumenti noti come « la decisione sui SIEG », « la disciplina relativa ai SIEG », che scade a novembre 2011, « la direttiva sulla trasparenza », che definiscono le condizioni alle quali gli aiuti di Stato concessi per il finanziamento di SIEG sono compatibili con il trattato;

la consultazione pubblica, che si dovrebbe concludere entro il mese di luglio 2011, è il seguito di un processo di revisione che la Commissione europea ha avviato già nel 2008;

gli aiuti di Stato sono strumenti di politica economica utilizzati dagli Stati per raggiungere determinati obiettivi in campo

economico e sociale; essi si sostanziano in finanziamenti pubblici destinati a favorire determinate imprese o produzioni, ma non tutti i finanziamenti statali di servizi pubblici di natura economica devono essere considerati aiuti di Stato;

gli aiuti di Stato possono causare distorsioni della concorrenza e limitazioni della libera circolazione delle merci e dei servizi. I principi di concorrenza e la libera circolazione delle merci sono principi cardine del mercato comune e dell'ordinamento comunitario, che pertanto ha provveduto a regolamentare la disciplina degli aiuti, in modo da conciliare tali strumenti con gli obiettivi fondamentali della Comunità;

i servizi d'interesse economico generale (SIEG), come vengono generalmente definiti nei trattati i servizi pubblici, svolgono un ruolo essenziale per i valori comuni dell'Unione europea, non solo promuovono la coesione sociale e territoriale e favoriscono il benessere delle persone in tutta l'UE, ma apportano anche un fondamentale contributo al suo sviluppo economico. Tali servizi spaziano dai servizi commerciali su vasta scala, con una chiara dimensione europea, quali i trasporti, telecomunicazioni, fornitura di energia e servizi postali ad una ampia gamma di servizi sociali e sanitari, ad esempio i servizi di assistenza a persone anziane e disabili;

*tenuto conto che:*

la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato trova, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), la sua fonte primaria negli articoli 107-109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); l'articolo 107, paragrafo 1, dichiara incompa-

tibili con il mercato interno gli aiuti concessi dagli Stati membri sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Tale divieto, però, non è assoluto; infatti, oltre alle deroghe previste all'articolo 107, paragrafo 2, nel quale si indicano quali siano le forme di aiuto compatibili con il mercato interno ed il paragrafo 3 che rimette alla discrezionalità della Commissione o del Consiglio la valutazione della compatibilità, vi è anche l'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE che prevede una deroga specifica applicata solo ai servizi di interesse economico generale (SIEG);

L'articolo 14 del TFUE 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 i rispettivi poteri e le rispettive competenze *«provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti»*;

il trattato di Lisbona riconosce il ruolo essenziale dei servizi pubblici e, nel contempo, la loro diversità nel modello europeo di società. Tale duplice approccio viene ripreso nel nuovo protocollo 26 ai trattati, ai sensi del quale i valori comuni dell'Unione comprendono, in particolare *«un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente»*, *«l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale»* nonché *«la diversità tra i vari SIEG e le differenze delle esigenze e delle preferenze degli utenti, che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse e da peculiarità socio-culturali delle collettività di riferimento»*;

*valutato che:*

la Corte di giustizia, con la sentenza Altmark del luglio 2003, ha precisato

che, quando un intervento statale rappresenti una compensazione delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie, per assolvere determinati obblighi di servizio pubblico, tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e, pertanto, poiché detto finanziamento non ha l'effetto di collocare le imprese medesime in una posizione più favorevole rispetto alle loro concorrenti, esso non ricade nell'ambito di applicazione della normativa sugli aiuti di Stato;

la Corte ha, altresì, individuato i presupposti che consentono di escludere gli aiuti di Stato 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;

in passato la Commissione ha già sottolineato che i SIEG sono attività economiche per le quali gli Stati membri impongono obblighi specifici di servizio pubblico in virtù di un criterio di interesse generale. Tali obblighi devono essere imposti qualora le autorità pubbliche ritengano che le forze del mercato non siano sufficienti per fornire tali servizi o per fornirli a condizioni soddisfacenti. Pertanto, al di fuori dei settori per i quali la definizione di SIEG dipenda o sia in un modo qualsiasi limitata dal diritto dell'UE, il potere discrezionale degli Stati membri di definire i SIEG è oggetto di verifica da parte della Commissione, che garantisce l'assenza di errori manifesti;

L'obiettivo generale della riforma delle norme in materia di aiuti di Stato

per i SIEG è quello di accrescere il contributo che i SIEG possono apportare ad una più ampia ripresa economica dell'UE. Gli Stati membri devono garantire determinati servizi a condizioni accessibili alla popolazione. Le autorità nazionali, regionali e locali hanno la responsabilità di fornire, commissionare e organizzare dei SIEG e nel farlo godono di un ampio potere di discrezionalità. Nel contempo è essenziale attribuire in modo efficace le risorse pubbliche destinate ai SIEG in modo da garantire la competitività dell'UE e la coesione economica tra gli Stati membri;

*considerato che:*

la Commissione sta valutando la possibilità di basare la riforma degli aiuti di Stato 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 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 per determinati tipi di servizi sociali che presentano una serie di particolarità per quanto riguarda la struttura di finanziamento e gli obiettivi;

l'attuale pacchetto si applica in modo più o meno uniforme ad una gamma di settori e di attori economici estremamente ampia. La Commissione europea, nell'ambito della prossima riforma, intende fare una più chiara distinzione tra i 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 europea sta inoltre valutando in che misura sia necessario tenere maggiormente conto sia dell'effi-

cienza che della qualità del servizio al momento di decidere di approvare misure di aiuto di Stato a favore dei SIEG;

*rilevato che:*

nella relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea relativa all'anno 2011 (Doc. LXXXVII-bis, n. 1) si considera come prioritario il negoziato sulla riforma della disciplina degli aiuti in materia di servizi di interesse economico generale (SIEG) e si evidenzia in particolare la questione della semplificazione delle attuali regole, con particolare riferimento alle ipotesi di SIEG di minore entità affidati da enti locali;

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;

nel 2010 la Commissione ha avviato una consultazione pubblica in merito all'applicazione del «pacchetto Altmark». Il Governo ha evidenziato come sia necessaria 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 ed ha, inoltre, sottolineato la necessità che, fermo restando il ruolo degli Stati membri nella individuazione, organizzazione, disciplina ed erogazione del servizio, le regole poste a salvaguardia della concorrenza siano strutturate ed organizzate in coerenza con l'esigenza della massima certezza giuridica secondo principi di immediatezza, trasparenza e semplicità e con l'esigenza della riduzione e della semplificazione degli oneri burocratici, il cui costo grava, in ultima analisi, sugli utenti dei servizi pubblici (pagamento delle tariffe) o sulla intera collettività (prelievo fiscale);

la consultazione pubblica ha 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 applicate in modo scorretto ed ha, inoltre, dimostrato che in alcuni contesti, in particolare nel settore dei servizi sociali, il pacchetto Altmark non è sempre stato applicato come previsto, forse per via anche della complessità del pacchetto stesso. La consultazione ha indicato, inoltre, la necessità di strumenti più chiari, semplici, proporzionati ed efficaci per garantire un'applicazione più agevole delle norme e per favorire una prestazione più efficiente di SIEG di elevata qualità a beneficio degli abitanti dell'Unione europea;

la mancanza di certezza giuridica è il principale problema in ambito locale, dove gli elementi di indeterminatezza giuridica si sono manifestati con maggiore forza rendendo più difficile l'attuazione piena di un quadro regolatorio che è di difficile assimilazione ed applicazione;

richiamata l'opportunità anche di una riflessione sulla revisione della disciplina in materia di appalti pubblici, con riferimento in particolare ai profili della semplificazione delle regole per l'aggiudicazione dei piccoli servizi di interesse economico generale e dell'accesso agli appalti da parte delle PMI;

richiamato, con riferimento a tali, ultimi profili, il documento finale approvato dalla VIII Commissione a seguito dell'esame del Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti (COM(2011)15 definitivo);

rilevata, infine, la necessità che il presente documento finale, unitamente al parere della Commissione XIV, sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea, nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

*esprimono una valutazione positiva con le seguenti osservazioni:*

a) si valuti l'opportunità di invitare la Commissione europea a specificare, in relazione all'intendimento della stessa di adottare un approccio più diversificato volto a semplificare l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato per alcuni tipi di servizi, con quali metodi si intende raggiungere questo obiettivo specificando meglio, quindi, quali saranno le condizioni per le quali gli aiuti possono essere considerati « de minimis », quali saranno i tipi di servizio per i quali è richiesta la notifica individuale degli aiuti di Stato e se non si ritenga opportuno comunque modificare le soglie che stabiliscono l'applicazione della decisione relativa ai SIEG;

b) si consideri, inoltre, la possibilità di continuare ad esporre il problema di individuare possibili criteri, alternativi a quelli del pacchetto Altmark, di identificazione di SIEG contraddistinti da un limitato impatto che consentano di pervenire alla conclusione di assenza di aiuti di Stato senza gli oneri amministrativi che attualmente presentano i criteri del pacchetto; in tale contesto, si valuti l'opportunità di prospettare l'ipotesi secondo la quale il carattere puramente locale dei SIEG è idoneo a determinare una sorta di soglia di non rilevanza del SIEG stesso sotto il profilo comunitario;

c) in relazione ai piccoli servizi di interesse economico generale, si valuti l'opportunità di sollecitare, parallelamente alla semplificazione dell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, il coordinamento di tale semplificazione con un riesame della normativa in materia di appalti, al fine di prevedere modalità di scelta del prestatore maggiormente semplificate e più flessibili; in particolare, in relazione agli appalti relativi a servizi pubblici organizzati da piccole amministrazioni locali, di portata inferiore alle soglie stabilite dalle direttive europee, si valuti l'opportunità di invitare la Commissione a prevedere, ol-

tre alla procedura di aggiudicazione mediante gara d'appalto, anche forme di aggiudicazione più appropriate a selezionare il fornitore più idoneo allo svolgimento del servizio, garantendo sia i principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento, ma anche una necessaria flessibilità di scelta dell'operatore in relazione alla limitatezza degli importi ed alla tipologia dei servizi;

*d)* in tale contesto, si valuti altresì l'opportunità di invitare la Commissione europea a chiarire in via definitiva l'esclusione dei servizi sociali dalla normativa relativa alle procedure d'appalto quando questi siano rivolti a soggetti svantaggiati ovvero impieghino prevalentemente perso-

nale appartenente alle categorie di svantaggio sociale;

*e)* si affronti infine il tema della disciplina degli aiuti di Stato applicabile alle piccole e medie imprese, coordinando la comunicazione in oggetto con quanto previsto in materia di accesso delle PMI agli appalti pubblici dallo *Small Business Act for Europe* (COM(2008)394) e dalla comunicazione relativa al suo riesame (COM(2011)78);

*f)* si valuti infine l'opportunità di invitare la Commissione europea a tenere effettivamente in maggior conto l'efficienza e la qualità del servizio al momento di decidere di approvare misure di aiuto di Stato a favore dei SIEG.

ALLEGATO

**PARERE DELLA XIV COMMISSIONE  
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)**

PAGINA BIANCA



La XIV Commissione politiche dell'Unione europea,

esaminata la 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 def.);

premesso che obiettivo generale della riforma della disciplina vigente è quello di accrescere il contributo dei servizi di interesse economico generale ad una più ampia ripresa economica dell'UE, da un lato facilitando l'applicazione del pacchetto e dall'altro garantendo servizi pubblici di elevata qualità e un'efficiente attribuzione delle risorse statali, evitando in questo modo distorsioni della concorrenza nel mercato interno;

considerato che i due principi fondamentali su cui la Commissione valuta la possibilità di basare la riforma sono la chiarificazione di una serie di concetti chiave rilevanti per l'applicazione di tale disciplina e la definizione di un approccio diversificato e proporzionato ai diversi tipi di SIEG, attraverso in particolare 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;

rilevato, con riferimento a tale ultimo profilo, che la Commissione prospetta 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;

considerato che, in tale 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 e se debbano essere modificate le soglie che stabiliscono l'applicazione della decisione relativa ai SIEG attualmente in vigore;

rilevato che la Commissione sta anche 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;

richiamata la relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2011 (Doc. LXXXVII-bis, n. 1), nella quale si considera come prioritario il negoziato sulla riforma della disciplina degli aiuti in materia di servizi di interesse economico generale e si evidenzia in particolare 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;

richiamato – con più generale riferimento alla disciplina in materia di aiuti di stato applicabile alle PMI – il parere reso alla X Commissione sulla Comunicazione della Commissione relativa al riesame dello « Small Business Act » per l'Europa (COM(2011)78), nel quale in particolare si sottolinea l'esigenza di prevedere la proroga non solo al 2011 ma quanto meno a tutto il 2013 del quadro temporaneo per gli aiuti di Stato che

permette di concedere aiuti supplementari alle PMI, in attesa che il nuovo quadro finanziario pluriennale 2014-2020 individui specifiche risorse e strumenti finanziari per il sostegno alle PMI;

sottolineata infine la necessità che il presente parere, unitamente al documento finale delle Commissioni di merito, sia

trasmesso tempestivamente alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**