

IT

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sullo stato dei lavori relativi alle linee direttrici in materia di aiuti di Stato per i servizi d'interesse economico general

1. OGGETTO DELLA RELAZIONE

Nelle sue conclusioni, il Consiglio europeo di Siviglia "invita la Commissione a riferire al Consiglio europeo di Copenaghen sull'avanzamento dei lavori riguardanti le linee direttrici per gli aiuti di Stato e, se del caso, a adottare un regolamento di esenzione di categoria in questo settore". La presente relazione intende rispondere a questa richiesta del Consiglio europeo di Siviglia, alla luce della giurisprudenza attuale della Corte di giustizia.

2. CONTRIBUTO DELLA POLITICA DI CONCORRENZA ALLO SVILUPPO DEI SERVIZI D'INTERESSE ECONOMICO GENERALE

L'articolo 16 del trattato recita: "fatti salvi gli articoli 73, 86 e 87, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, la Comunità e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione del presente trattato, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti." Conformemente all'articolo 86 del trattato, le regole di concorrenza si applicano ai servizi d'interesse economico generale nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento della specifica missione loro affidata. Nell'ambito dei compiti ad essa spettanti, la Commissione rivolge, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.

I servizi d'interesse economico generale svolgono una funzione fondamentale in tutti gli Stati membri, i quali, in assenza di una regolamentazione comunitaria in materia, dispongono di una grande libertà per quanto riguarda la definizione della natura e della portata dei servizi che essi intendono assicurare, in funzione delle loro scelte politiche. Spetta ai singoli Stati membri decidere quale sia il livello più adeguato - centrale, regionale o locale - per definire i servizi di cui i cittadini hanno bisogno.

La Commissione ha il dovere di seguire attivamente l'esercizio e lo sviluppo dei servizi d'interesse economico generale, in particolare nell'interesse dei consumatori, al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 153 del trattato. È interesse di tutti che tali servizi si integrino armoniosamente nel tessuto economico e sociale e contribuiscano in particolare al rafforzamento della coesione economica e sociale senza che sui loro effetti positivi prevalgano effetti indiretti negativi sui mercati aperti alla concorrenza.

Nel quadro dell'applicazione delle regole di concorrenza, la Commissione ha tre obiettivi fondamentali:

- assicurare un funzionamento efficiente dei servizi di interesse economico generale;

- garantire che non vengano qualificati come servizi di interesse economico generale servizi che si collocano di fatto nella sfera concorrenziale e che non perseguono un obiettivo di interesse generale;
- garantire che eventuali diritti esclusivi o compensazioni finanziarie accordati alle imprese incaricate dei servizi d'interesse economico generale siano limitati a quanto necessario agli operatori per la prestazione di tali servizi sui mercati di cui trattasi, in condizioni di equilibrio finanziario. Quando le imprese in questione sono presenti anche su mercati fuori della sfera dei servizi d'interesse economico generale, è opportuno garantire che i diritti o le compensazioni accordati per assicurare il funzionamento dei servizi d'interesse economico generale non diano luogo ad interferenze negative sui mercati che esulano dalla sfera di tali servizi.

Per assicurare il successo della liberalizzazione, è necessario che le regole del gioco siano definite chiaramente e rispettate da tutti gli operatori. Le compensazioni che percepiscono, a giusto titolo, determinate imprese per la prestazione di servizi d'interesse economico generale non devono costituire vantaggi che permettano loro di praticare una concorrenza sleale nei settori liberalizzati più redditizi. Simili pratiche, che non sono necessarie per il funzionamento dei servizi d'interesse economico generale, sono dannose per il funzionamento efficace dell'economia e contrarie all'interesse generale. Le imprese incaricate dei servizi d'interesse economico generale possono naturalmente operare anche in mercati o segmenti di mercato che esulano dai servizi d'interesse economico generale, ma "ad armi pari" con tutte le altre imprese.

La Commissione ritiene che buona parte di tali difficoltà potrebbero essere evitate grazie ad una maggiore trasparenza per quanto riguarda l'attribuzione dei servizi d'interesse economico generale, nonché le relazioni tra le imprese che gestiscono i servizi d'interesse economico generale e le autorità pubbliche.

3. SITUAZIONE GIURIDICA RIGUARDANTE LA COMPENSAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO

Nella sua relazione al Consiglio europeo di Siviglia, la Commissione ha sottolineato il carattere non definitivo della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di compensazione degli obblighi di servizio pubblico. Nella sentenza Ferring del 22 novembre 2001¹, la Corte tende a ritenere che le compensazioni il cui importo non superi i costi aggiuntivi sostenuti per la prestazione dei servizi d'interesse economico generale, non conferiscono vantaggi alle imprese beneficiarie e non costituiscono quindi aiuti di Stato ai sensi del trattato CE.

Tre cause riguardanti, in tutto o in parte, la stessa questione sono ora pendenti dinanzi alla Corte. In una di queste², l'avvocato generale Léger ha proposto alla Corte di capovolgere la sua giurisprudenza Ferring e di considerare che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico costituiscono aiuti di Stato anche se si limitano a compensare i costi del servizio pubblico. Nell'altra causa³, l'avvocato generale Jacobs propone di stabilire una distinzione tra due categorie di casi, fondata sulla natura del rapporto tra il finanziamento accordato e gli

¹ Causa C-53/00.

² Causa C-280/00 Altmark Trans GmbH.

³ Causa C-126/01 GEMO SA.

oneri imposti dallo Stato, e sulla chiarezza con la quale tali oneri sono definiti. La sua analisi è stata ripresa dall'avvocato generale Stix-Hackl nella causa Enirisorse SpA⁴.

Nella causa Altmark Trans GmbH, la Corte ha deciso di riaprire la procedura orale e ha organizzato una nuova udienza il 15 ottobre 2002.

In attesa delle sentenze della Corte nelle cause citate, la Commissione ritiene che non sia possibile presentare un testo definitivo sulla questione delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico, che offra la certezza giuridica attesa dagli Stati membri e dalle imprese incaricate dei servizi d'interesse economico generale. I lavori possono tuttavia proseguire per quanto riguarda le questioni non direttamente legate alla qualificazione giuridica delle compensazioni.

4. STATO DEI LAVORI RELATIVI ALLE RELAZIONI TRA I SERVIZI D'INTERESSE ECONOMICO GENERALE E LE NORME COMUNITARIE IN MATERIA DI CONCORRENZA

Una riunione con gli esperti degli Stati membri, sulla base di un documento di lavoro dei servizi della Direzione generale della Concorrenza, è in programma per il 18 dicembre 2002. L'obiettivo è quello di procedere ad uno scambio di opinioni su questioni che dovranno essere affrontate ulteriormente e in maniera più dettagliata nel documento che la Commissione elaborerà una volta che la giurisprudenza della Corte sarà consolidata.

La discussione dovrebbe affrontare in particolare le cinque questioni seguenti:

4.1. Definizione dei servizi d'interesse economico generale e libertà degli Stati membri

Dalla giurisprudenza della Corte risulta che, in assenza di una regolamentazione comunitaria in materia, gli Stati membri dispongono di un notevole potere discrezionale per quanto riguarda la definizione dei servizi d'interesse economico generale, in funzione delle loro scelte politiche ed in conformità con i principi generali del trattato. Questa libertà non significa tuttavia che qualsiasi attività economica possa essere qualificata come servizio d'interesse economico generale. In particolare, è opportuno che gli obiettivi d'interesse generale siano chiaramente definiti. È importante esaminare dettagliatamente la giurisprudenza della Corte in materia, al fine di accrescere la prevedibilità e la certezza giuridica.

4.2. Campo d'applicazione delle norme comunitarie sugli aiuti di Stato

Quale che sia l'evoluzione della giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la qualificazione della compensazione degli obblighi di servizio pubblico, è importante precisare le condizioni alle quali eventuali sovracompensozioni possono costituire aiuti di Stato. Un documento della Commissione dovrebbe quindi presentare gli ultimi sviluppi della giurisprudenza e la prassi decisionale della Commissione, in particolare per quanto riguarda i criteri della qualificazione come attività economica e dell'incidenza sugli scambi tra Stati membri, che determinano l'applicabilità delle norme del trattato in materia di aiuti di Stato.

⁴ Conclusioni del 7 novembre 2002 nelle cause riunite C-34/01 fino a C-38/01.

4.3. Relazioni tra gli Stati e le imprese incaricate dei servizi d'interesse economico generale

La certezza giuridica impone il massimo della trasparenza nelle relazioni tra le autorità pubbliche e le imprese incaricate dei servizi d'interesse economico generale. In questo contesto, è necessario che gli obblighi reciproci delle imprese e dello Stato che attribuisce l'incarico di servizio pubblico siano precisati in un documento ufficiale, ad esempio in un contratto.

4.4. Le modalità di selezione delle imprese incaricate dei servizi d'interesse economico generale

Gli Stati membri possono scegliere di esercitare essi stessi i servizi d'interesse economico generale, o affidarne la prestazione ad imprese. Gli Stati membri devono rispettare, a seconda dei casi, le direttive comunitarie sugli appalti pubblici, qualora il contratto di attribuzione del servizio d'interesse economico generale rientri nel campo d'applicazione di dette direttive, ovvero i principi generali del trattato, con particolare riferimento alla trasparenza, alla non discriminazione ed alla concorrenza, qualora le modalità d'attribuzione del servizio d'interesse economico generale siano escluse dal campo d'applicazione delle direttive sugli appalti pubblici. È opportuno che la portata di tali principi venga precisata.

4.5. Finanziamento del servizio pubblico

Quale che sia l'evoluzione della giurisprudenza in materia di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, è acquisito che le eventuali sovracompensazioni possono costituire aiuti di Stato. È quindi importante precisare i metodi di calcolo delle compensazioni al fine di evitare le sovracompensazioni.

Quella del 18 dicembre 2002 costituisce una prima riunione di lavoro con gli esperti degli Stati membri. Una seconda riunione sarà organizzata una volta che la giurisprudenza della Corte sarà consolidata, al fine di esaminare un nuovo documento che dovrà affrontare anche la questione della compensazione degli obblighi di servizio pubblico.