

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

Ai sensi dell'articolo 144, comma 3, del Regolamento

(Estensore: MIRABELLI)

Roma, 6 luglio 2016

Sull'atto del Governo:

Schema di decreto legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (n. 308).

La 14^a Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, considerato che:

- esso reca disposizioni sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, in attuazione della delega conferita al Governo dal combinato disposto degli articoli 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, al fine di dettare una disciplina generale organica del settore dei servizi pubblici locali, attraverso un riordino dell'attuale quadro normativo,

- le criticità da superare con l'atto in esame sono quelle relative: a) alla non adeguata qualità del servizio reso in rapporto alle risorse pubbliche investite; b) alla presenza di ostacoli alla concorrenza; c) all'assenza di adeguati strumenti di regolazione; d) ad un tessuto normativo non sufficiente e disorganico; e) alla mancanza di congrui strumenti di tutela a favore degli utenti;

- il provvedimento è ispirato ai principi della chiarezza delle regole, della semplificazione normativa e della tutela e promozione della concorrenza;

- rilevato che, come previsto dalla legge delega, sul provvedimento sono stati acquisiti il parere del Consiglio di Stato (espresso il 3 maggio scorso) e quello della Conferenza unificata (espresso il successivo 12 maggio);

valutato che:

- l'articolo 14 del TFUE dispone che, fatti salvi l'articolo 4 del Trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 dello stesso TFUE, 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, 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 propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei Trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi;

- l'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE dispone che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei Trattati, 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. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione;

Al Presidente
della 1^a Commissione permanente
S E D E

- il protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale contiene disposizioni interpretative dei Trattati che riguardano i valori comuni dell'Unione con riguardo al settore, ai sensi dell'articolo 14 del TFUE. Tali valori comuni comprendono in particolare: - il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti; - la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse; - un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente. Lo stesso protocollo afferma inoltre che le disposizioni dei Trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico;

- l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, afferma che *“al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi di interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea”*;

valutato altresì che:

- la nozione di “servizi pubblici locali di interesse economico generale” risulta dalla combinazione e sintesi della nozione europea di “servizi pubblici di interesse economico generale (SIEG)” con quella in uso nella normativa nazionale di “servizi pubblici locali di rilevanza economica”, a ciascuna delle quali è stato dedicato un apposito capitolo. Si rammenta che la Corte costituzionale, con sentenza n. 325/2010, ha asserito che “la nozione comunitaria di servizi pubblici di interesse economico generale (SIEG), ove limitata all'ambito locale, e quella interna di servizio pubblico locale di rilevanza economica hanno contenuto omologo”;

- I SIEG sono servizi che si prestano ad essere esercitati in forma imprenditoriale in regimi concorrenziali. Sono, dunque, forniti dal gestore agli utenti dietro corresponsione di un corrispettivo in denaro (e per questo distinti dai servizi non economici di interesse generale, SINEG, i quali sono erogati a titolo gratuito). Le imprese incaricate di svolgerli sono soggette alle disposizioni dei Trattati, in particolare alle regole in materia di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento della specifica missione loro affidata (articolo 106 del TFUE);

- in particolare, le disposizioni del Trattato rispondono a due esigenze. Da una parte, garantire che i SIEG siano effettivamente uno strumento di rafforzamento della coesione sociale. In detta prospettiva, agli Stati membri è consentito provvedere alla compensazione degli oneri sostenuti dalle imprese per effettuare quelle prestazioni che esse sono obbligate ad erogare per adempiere ai loro obblighi di servizio pubblico (criterio della compensazione). Dall'altra, assicurare che il finanziamento statale di servizi d'interesse economico generale non produca effetti distorsivi della concorrenza e degli scambi nel settore della fornitura dei servizi, come accadrebbe qualora la misura di detto finanziamento attribuisse all'impresa un vantaggio economico superiore a quello che sarebbe necessario a remunerare l'impresa per i costi del servizio pubblico (criterio della sovracompensazione o criterio degli aiuti di Stato, di cui all'articolo 107 del TFUE),

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

- in riferimento all'articolo 2, sulle definizioni, per esigenze di chiarezza e di raccordo tra la normativa interna e la terminologia d'uso corrente in ambito europeo, valutino le Commissioni di merito l'opportunità di specificare che i servizi pubblici locali di interesse economico generale rientrano nella più ampia accezione europea di servizi di interesse generale;

- in riferimento all'articolo 4, comma 6, e all'articolo 7, comma 2, dello schema, valutino le Commissioni di merito l'opportunità di richiamare gli obblighi di compensazione degli oneri di servizio pubblico, come delineati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia nella sentenza del 24 luglio 2003 (C-280/00 *Altmark*) e come successivamente specificati nella Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (2012/C 8/02).

In base a tale giurisprudenza, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del TFUE se sono rispettati quattro specifici e cumulativi criteri: a) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro; b) vi deve essere la previa individuazione dei parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione in modo obiettivo e trasparente, affinché si eviti che essa possa comportare un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti; c) la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi, al netto di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi; d) nei casi in cui la scelta dell'impresa chiamata a svolgere obblighi di servizio pubblico non consegua a una procedura di gara che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, occorre che l'ammontare della compensazione sia determinato tenendo conto dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata delle risorse per poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe sostenuto per adempiere a tali obblighi, al netto degli introiti ad essi attinenti, nonché di un margine di utile ragionevole;

- valutino le Commissioni di merito l'opportunità di richiamare, alla fine dell'articolo 4, comma 6, il disposto di cui all'articolo 45-*bis* della legge n. 234 del 2012, sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, che introduce specifici obblighi di monitoraggio e di relazione (alla Commissione europea e alle Camere) per quanto riguarda i servizi di interesse economico generale, con particolare riferimento alle compensazioni degli oneri di servizio pubblico concessi alle imprese. In tal modo, si riprenderebbe anche quanto suggerito dal Consiglio di Stato nel suo parere del 3 maggio;

- in riferimento all'articolo 7 dello schema, appare evidente il *favor* mostrato nei confronti dell'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, essendo richiesto, al fine di permettere l'affidamento *in house*, un obbligo motivazionale particolarmente rafforzato e la dimostrazione che il ricorso al mercato porti minori vantaggi per gli utenti, per la collettività e per l'impiego delle risorse pubbliche. Al riguardo, come ha affermato la Corte costituzionale (sentenza n. 325 del 2010), la normativa comunitaria consente deroghe al principio di concorrenza, e quindi la gestione diretta del servizio da parte dell'ente pubblico, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza (e quindi anche della regola dell'affidamento a terzi mediante gara pubblica) ostacoli, in diritto e in fatto, la specifica missione dell'ente pubblico (articolo 106 TFUE), riservandosi l'ordinamento comunitario solo la possibilità di sindacare se la decisione dello Stato sia frutto di un "errore manifesto".

Valutino pertanto le Commissioni di merito la congruità nel merito della scelta effettuata dal legislatore delegato, anche tenendo conto che nel parere del 3 maggio il Consiglio di Stato ha evidenziato come il giudizio che consente di non esternalizzare la produzione del servizio, secondo lo schema in esame, è più selettivo rispetto a quello europeo, che consente deroghe alla concorrenza sulla scorta di una valutazione meno rigorosa, che deve limitarsi alla presenza di un "mero ostacolo";

- in riferimento all'articolo 22, comma 2, ancorché la disposizione operi un rinvio ai soli "principi" di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007, i regolamenti dell'Unione europea – a differenza delle direttive che richiedono ordinariamente una trasposizione in una fonte dell'ordinamento nazionale – sono di applicazione generale in tutti i Paesi dell'Unione europea, vincolanti in tutti i loro elementi e direttamente applicabili.

Valutino pertanto le Commissioni di merito l'opportunità di effettuare un rinvio, non ai principi, ma al regolamento (CE) n. 1370/2007;

- valutino, infine, le Commissioni di merito l'opportunità di tenere conto della "Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale", documento di lavoro dei servizi della Commissione europea il cui scopo è fornire chiarimenti di carattere tecnico, in particolare sulla base di sintesi della normativa e della giurisprudenza in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno e, per quanto riguarda gli aiuti di Stato, delle decisioni della Commissione relative ai SIEG e, in particolare, ai SSIG (SWD(2013) 53 final/2, del 29 aprile 2013).

Franco Mirabelli