



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.9.2000
COM(2000) 580 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

I servizi d'interesse generale in Europa

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

I servizi d'interesse generale in Europa

SOMMARIO

RELAZIONE	3
1. INTRODUZIONE	5
2. LA MISSIONE DEI SERVIZI D'INTERESSE GENERALE.....	7
3. I SERVIZI D'INTERESSE GENERALE E IL MERCATO UNICO	9
4. ESPERIENZA ACQUISITA NELLA LIBERALIZZAZIONE DI ALCUNI SERVIZI D'INTERESSE GENERALE	17
4.1 Telecomunicazioni.....	18
4.2 Trasporti.....	18
4.3 Energia	20
4.4 La valutazione dei servizi d'interesse generale da parte dei consumatori.....	20
5. UNA PROSPETTIVA EUROPEA	22
5.1 Massima valorizzazione dell'apertura dei mercati.....	23
5.2 Rafforzamento del coordinamento e della solidarietà in Europa	25
5.3 Altri contributi comunitari a sostegno dei servizi d'interesse generale	26
ALLEGATO I: LA SITUAZIONE ATTUALE NEI VARI SETTORI.....	28
ALLEGATO II - DEFINIZIONI	40

RELAZIONE

I servizi d'interesse generale costituiscono un fattore essenziale del modello europeo di società. Il nuovo articolo 16 del trattato CE ne conferma l'importanza nell'ambito dei valori comuni dell'Unione e ne riconosce il ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale. Tali servizi contribuiscono altresì alla competitività generale dell'economia europea e sono forniti nel contesto di mercati e di tecnologie in continua evoluzione. La mondializzazione degli scambi, il completamento del mercato interno ed i rapidi cambiamenti tecnologici spingono in modo crescente verso l'apertura di nuovi settori alla competizione. È in questo contesto che il Consiglio europeo di Lisbona ha invitato la Commissione ad aggiornare la sua comunicazione del 1996 sui servizi d'interesse generale in Europa.

Spetta in primo luogo alle autorità pubbliche di pertinente livello - locale, regionale o nazionale - e nella piena trasparenza definire le missioni dei servizi d'interesse generale e le modalità per il loro adempimento. La Comunità dal canto suo garantirà, in applicazione delle norme del trattato e degli strumenti di cui dispone, che tali servizi siano prestati in modo tale da soddisfare al meglio, sotto l'aspetto della qualità e del prezzo, le esigenze dei loro utilizzatori e di tutti i cittadini in generale.

In alcuni settori, in cui le dimensioni e la struttura di rete conferiscono naturalmente a detti servizi una dimensione europea, la Comunità ha già assunto iniziative. La presente comunicazione contiene le informazioni attualmente disponibili sulle positive ripercussioni che tale azione ha avuto in termini di disponibilità, qualità e accessibilità dei prezzi dei servizi d'interesse generale nei rispettivi settori.

L'esperienza maturata fino ad oggi conferma anche che le norme del trattato in materia di concorrenza e di mercato interno sono perfettamente compatibili con i più alti livelli di prestazione dei servizi d'interesse generale. In talune circostanze, soprattutto laddove le sole forze di mercato non sono sufficienti a garantire servizi soddisfacenti, le autorità pubbliche possono incaricare alcuni operatori di tali servizi, imponendo loro obblighi d'interesse generale e, se necessario, concedendo diritti esclusivi o speciali e/o disponendo meccanismi di finanziamento per l'adempimento di tali compiti.

Gli Stati membri e gli operatori interessati esigono la certezza giuridica. La Comunicazione precisa il campo di applicazione ed i criteri di applicazione delle norme in materia di concorrenza e di mercato interno. Innanzitutto, dette norme si applicano soltanto nella misura in cui le attività interessate siano attività economiche che danno luogo a scambi tra gli Stati membri. Quando le norme trovano applicazione, la compatibilità è determinata da tre principi:

- neutralità rispetto al regime di proprietà, pubblica o privata, delle imprese;
- libertà degli Stati membri di definire i servizi d'interesse generale, fermo restando il controllo di eventuali casi di errore manifesto;
- proporzionalità, nel senso che le restrizioni alla concorrenza e le limitazioni delle libertà del mercato unico non devono eccedere quanto necessario per garantire l'effettivo assolvimento della missione.

Man mano che la situazione evolve e che si acquisisce maggiore esperienza nell'applicazione delle norme in materia di concorrenza e di mercato interno, la Commissione fornirà ulteriori chiarimenti.

La presente comunicazione illustra anche alcune ipotesi di come, sulla base dell'articolo 16, in collaborazione con le autorità nazionali, regionali e locali, la Comunità possa elaborare una politica più attiva a livello europeo per garantire che tutti i cittadini d'Europa abbiano accesso ai migliori servizi.

1. INTRODUZIONE

1. Nel 1996 la Commissione ha presentato una comunicazione sui servizi d'interesse generale in Europa¹. In tale comunicazione, la Commissione ha ribadito l'importanza dei servizi d'interesse generale per il conseguimento degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea ed auspicato che nel trattato CE fosse inserito un riferimento in tal senso. Le definizioni², le idee e gli obiettivi esposti nella comunicazione del 1996 sul ruolo futuro di tali servizi nel contesto del mercato unico rimangono tuttora validi. Il presente documento aggiorna la comunicazione del 1996.

2. Dall'adozione della prima comunicazione si sono registrati diversi sviluppi. Come auspicato dalla Commissione, il trattato di Amsterdam ha introdotto un riferimento al ruolo dei servizi d'interesse generale. Il nuovo articolo 16 del trattato CE riconosce il carattere fondamentale dei valori che sottendono questi servizi e la necessità, per la Comunità, di tenere pienamente conto della loro funzione all'atto dell'elaborazione e dell'attuazione dell'insieme delle sue politiche; l'articolo è infatti inserito tra i Principi del trattato:

“Fatti salvi gli articoli 73, 86 e 87, in considerazione dell'importanza dei servizi d'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.”

3. La comunicazione del 1996 precisava che, secondo il parere della Commissione, i servizi d'interesse economico generale, il mercato interno e la politica in materia di concorrenza della Comunità, lungi dall'essere incompatibili, erano invece complementari per il conseguimento degli obiettivi fondamentali del trattato. La loro interazione deve andare a vantaggio di ogni cittadino e della società nel suo insieme.

4. Dal 1996, i mercati, la tecnologia e le richieste degli utenti hanno avuto una rapida evoluzione. È stata acquisita esperienza in quei settori che erano allora in via di liberalizzazione nel quadro del programma per il mercato interno. Un maggior grado di liberalizzazione è stato raggiunto a livello comunitario, garantendo nel contempo e a volte migliorando il livello di qualità e di protezione degli utenti. Con la progressiva realizzazione del mercato interno sono emersi nuovi interrogativi circa la delimitazione di alcuni servizi che in passato erano forniti principalmente secondo criteri non competitivi, ma che attualmente attirano o potrebbero attirare dei possibili concorrenti. Inoltre, gli sviluppi tecnologici e soprattutto l'avvento della società dell'informazione hanno portato a concludere che l'approccio territoriale nei confronti di alcuni di tali

¹ GUC 281, del 26.9.1996, pag. 3.

² Si rimanda all'Allegato II.

servizi è ormai superato e che essi dovrebbero essere considerati in un'ottica transfrontaliera.

5. Nonostante gli effetti positivi della liberalizzazione, i servizi d'interesse generale e l'azione comunitaria continuano a suscitare preoccupazioni. Di fronte ai cambiamenti tecnologici, al quadro normativo generale e all'evoluzione della domanda dei consumatori, i cittadini sono preoccupati che la qualità dei servizi d'interesse generale possa deteriorarsi. Forti di questi timori, gli operatori tradizionali e le autorità pubbliche che li sostengono affermano che l'applicazione del diritto comunitario potrebbe mettere a repentaglio le strutture destinate a questo tipo di servizi che hanno dimostrato la loro validità nel tempo, e con esse pregiudicare la qualità dei servizi al pubblico. I concorrenti del settore privato affermano invece che gli accordi esistenti favoriscono in modo sleale l'operatore incaricato dalle autorità pubbliche di prestare tali servizi e che sono contrari al diritto comunitario.
6. In questo contesto e su richiesta del Consiglio europeo di Lisbona, ribadita dal Consiglio di Feira, la Commissione si è impegnata ad aggiornare la comunicazione del 1996, con un duplice obiettivo:
 - chiarire in maniera più precisa i rispettivi ruoli dei diversi livelli delle autorità pubbliche e le disposizioni relative alla concorrenza e al mercato interno che si applicano ai servizi d'interesse generale, allo scopo di aumentare la certezza giuridica, come richiesto dagli operatori; particolare preoccupazione suscita il campo d'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato;
 - promuovere un quadro normativo europeo relativo al buon funzionamento dei servizi d'interesse generale, nel quale le autorità nazionali, regionali e locali e la Comunità devono assolvere i rispettivi compiti, come previsto dall'articolo 16 del trattato CE.
7. La presente comunicazione è suddivisa in diverse sezioni. Nella sezione 2, la Commissione espone la sua visione della missione dei servizi d'interesse generale. La sezione 3 apporta chiarimenti in merito all'applicazione ai servizi d'interesse generale delle norme in materia di concorrenza e di mercato unico. La sezione 4 presenta alcuni dei primi risultati dell'esperienza acquisita nell'applicazione del principio del servizio universale nei settori liberalizzati, nel quadro del programma per il mercato unico. Informazioni complementari sulla situazione dei vari settori sono fornite nell'Allegato I. La sezione 5 propone una guida per le eventuali ulteriori azioni da intraprendere al fine di migliorare la qualità e l'efficacia delle prestazioni di servizi d'interesse generale, quali elemento chiave del modello europeo di società.

2. LA MISSIONE DEI SERVIZI D'INTERESSE GENERALE

8. L'interesse dei cittadini è al centro della politica comunitaria in materia di servizi d'interesse generale. Questi ultimi contribuiscono in maniera rilevante alla competitività generale dell'industria europea e alla coesione economica, sociale e territoriale. In veste di utenti di tali servizi, i cittadini europei si aspettano di ricevere servizi di qualità a prezzi accessibili. Sono quindi gli utenti e le loro necessità ad essere al centro dell'azione pubblica in questo settore. La Comunità tutela gli obiettivi d'interesse generale e la missione del servizio pubblico.
9. Affinché possano assolvere i loro compiti, gli organismi pubblici interessati devono operare in piena trasparenza, definendo con una certa precisione quali sono le necessità degli utenti da soddisfare con servizi d'interesse generale, a chi spetti stabilire obblighi in materia e farli rispettare, e in che modo tali obblighi saranno adempiuti. Al livello più appropriato - comunitario, nazionale, regionale o locale - devono essere adottate misure atte a definire i criteri applicabili ai servizi d'interesse generale, garantendo la sinergia e la coerenza delle stesse.
10. Le necessità degli utenti devono essere definite in maniera estensiva. Le richieste dei consumatori assumono ovviamente grande rilievo e implicano garanzie di accesso universale, qualità elevata e prezzi accessibili. Anche le imprese, e in particolare le PMI, sono fra i principali utenti dei servizi d'interesse generale le cui esigenze devono essere soddisfatte. Tuttavia, i cittadini chiedono anche che si presti attenzione ad un insieme di aspetti di più ampia natura, che comprende:
 - un livello elevato di protezione dell'ambiente;
 - le specifiche necessità di alcune categorie della popolazione, quali le persone disabili e le persone a basso reddito;
 - una copertura territoriale completa dei servizi essenziali, che devono raggiungere anche zone distanti o inaccessibili.
11. Alcuni principi possono aiutare a definire le richieste degli utenti in materia di servizi d'interesse generale, ad esempio:
 - una definizione chiara degli obblighi di base di garantire la prestazione di un servizio di buona qualità, livelli elevati di sanità pubblica e di sicurezza fisica dei servizi;
 - la piena trasparenza, ad esempio delle tariffe, clausole e condizioni contrattuali, la scelta e il finanziamento dei prestatori;
 - la scelta del servizio e, ove possibile, del prestatore, e una effettiva concorrenza tra operatori;

- l'esistenza, ove necessario, di autorità di regolamentazione indipendenti dagli operatori e di mezzi di ricorso in forma di meccanismi per il trattamento dei reclami e la composizione delle controversie.

Tali principi possono anche includere la rappresentanza e la partecipazione attiva degli utenti alla definizione dei servizi ed alla scelta delle modalità di pagamento.

12. Anche i prestatori di servizi d'interesse generale svolgono un ruolo importante e, grazie alla loro lunga esperienza nel soddisfare le richieste degli utenti, possono apportare un prezioso contributo allo sviluppo di questi servizi. Si devono prevedere pertanto consultazioni adeguate con i prestatori, parallelamente a quelle che avranno luogo con gli utenti³. Tuttavia, nel corso di tali consultazioni, le autorità pubbliche dovranno operare una netta distinzione tra le esigenze degli utenti e quelle dei prestatori dei servizi.
13. Le autorità pubbliche si trovano ad affrontare la questione di come assicurare che la missione assegnata ai servizi d'interesse generale sia assolta secondo criteri di alto livello qualitativo e massima efficacia. Vi sono molti modi per adempiere tali compiti; la scelta può essere operata, ad esempio, in funzione:
 - delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio in questione;
 - delle specifiche richieste degli utenti;
 - della specificità culturale e storica dello Stato membro interessato.

La scelta di modalità diverse per servizi diversi - o per uno stesso servizio quando le circostanze variano da uno Stato membro all'altro o all'interno di uno stesso Stato membro - non dovrebbe pertanto essere vista come una contraddizione, bensì come un fattore essenziale di efficienza.

³ ETUC e CEEP hanno proposto una Carta dei Servizi d'interesse generale che rappresenta un importante contributo al dibattito in corso circa il futuro di tali servizi.

3. I SERVIZI D'INTERESSE GENERALE E IL MERCATO UNICO

14. I servizi d'interesse economico generale si differenziano dai servizi ordinari per il fatto che le autorità pubbliche ritengono che debbano essere garantiti anche quando il mercato non sia sufficientemente incentivato a provvedervi da solo. Ciò non significa che il mercato non sia, in molti casi, il miglior meccanismo per ottenere tali servizi. Molti bisogni fondamentali, come l'alimentazione, l'abbigliamento o l'alloggio, sono soddisfatti esclusivamente o in maniera preponderante dal mercato. Tuttavia, se le autorità pubbliche ritengono che alcuni servizi siano d'interesse generale e che i meccanismi del mercato potrebbero non essere in grado di garantire una prestazione soddisfacente, esse possono stabilire che le richieste di taluni specifici servizi siano soddisfatte mediante obblighi di servizio d'interesse generale. Per l'esecuzione di questi obblighi possono, ma non necessariamente devono, essere concessi diritti speciali o esclusivi, o anche essere disposti specifici meccanismi di finanziamento. La definizione di una specifica missione d'interesse generale e del servizio che la adempie non deve prevedere necessariamente una particolare modalità per la prestazione del servizio stesso. Il caso più classico è l'obbligo di servizio universale⁴, vale a dire l'obbligo di prestare un determinato servizio su tutto il territorio nazionale a prezzi accessibili e a condizioni qualitative simili, indipendentemente dalla redditività delle singole operazioni.
15. Le autorità pubbliche possono decidere di imporre obblighi di servizio pubblico a tutti gli operatori di un mercato o, in alcuni casi, designare un solo operatore, o un numero limitato di operatori, ai quali impongono obblighi specifici, senza accordare loro diritti speciali o esclusivi. In tal modo, si favorisce la massima concorrenza e gli utenti mantengono la piena libertà di scegliere il prestatore del servizio. Quando un operatore o un numero limitato di operatori concorrenti in un determinato mercato sono tenuti, a differenza di altri, ad assolvere obblighi di servizio pubblico può essere giustificato fare partecipare tutti gli operatori presenti nel mercato al finanziamento dei costi netti supplementari derivanti dal servizio d'interesse generale in questione, tramite un sistema di compensi supplementari o di un fondo per il servizio pubblico. In simili circostanze, è importante che la quota di pertinenza di un'impresa sia proporzionale all'attività che essa svolge nel mercato e sia nettamente distinta dagli altri oneri sostenuti nell'esercizio normale delle sue attività.
16. Ad esempio, la telefonia vocale pubblica è oggi un servizio offerto su tutto il territorio della Comunità, in forza di un obbligo di servizio universale stabilito nella normativa comunitaria, nonostante la piena liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni nel 1998. Infatti, le decisioni prese all'inizio degli anni '90 per una liberalizzazione graduale del settore rispecchiavano l'evoluzione del mercato e delle tecnologie, riconoscendo che il mantenimento di diritti speciali o

⁴ La nozione di servizio universale e quella di obbligo di servizio pubblico sono state riconosciute nella giurisprudenza della Corte di giustizia (causa C-320/91, *Corbeau*, Racc. 1993; causa C-393/92, *Almelo*, Racc. 1994) e sono state definite dalla normativa comunitaria per tali servizi, per i quali è stato creato un quadro regolamentare comune in vista della realizzazione di un mercato europeo unico (cfr. *infra*, sezione 4).

esclusivi in questo settore non costituiva più un modo efficace e proporzionato di garantire agli operatori il livello di entrate necessario per offrire un servizio universale. In un mercato concorrenziale, il quadro normativo comunitario consentiva agli Stati membri di istituire meccanismi di condivisione dei costi sostenuti per la prestazione del servizio universale, come definito a livello comunitario. La maggior parte degli Stati membri non ha tuttavia ritenuto necessario attuare siffatti meccanismi, a motivo dei costi relativamente moderati implicati.

17. Tuttavia, alcuni servizi d'interesse generale non possono essere prestati da una pluralità di operatori, ad esempio quando solo per un operatore unico sia possibile operare in condizioni di redditività. In questo caso, le autorità pubbliche accordano generalmente diritti speciali o esclusivi per la prestazione del servizio d'interesse generale in questione sotto forma di concessioni per periodi limitati, tramite gare d'appalto. La concorrenza generata in vista dell'aggiudicazione dell'appalto dovrebbe garantire che le funzioni assegnate ad un servizio d'interesse generale saranno assolte con i minori costi per la comunità.
18. Quando nessuna delle due opzioni consente di assolvere in modo soddisfacente la missione d'interesse generale, può essere necessario combinare le due misure: affidare l'obbligo di servizio pubblico interessato ad un unico operatore, o ad un numero limitato di operatori, e concedere o lasciare loro il vantaggio di diritti speciali o esclusivi. In queste condizioni, come pure nella situazione sopra descritta in cui diritti esclusivi sono concessi previa gara d'appalto, le autorità pubbliche possono garantire un adeguato finanziamento affinché gli operatori incaricati del servizio pubblico possano assolvere i compiti loro assegnati.
19. Il rispetto delle disposizioni del trattato CE e in particolare di quelle in materia di concorrenza e di mercato interno è perfettamente compatibile con la prestazione di servizi d'interesse generale. L'articolo 86 del trattato, in particolare il paragrafo 2, è la disposizione centrale che concilia gli obiettivi comunitari, da un lato, compresi quelli della concorrenza e delle libertà del mercato interno, con l'effettivo adempimento della missione d'interesse economico generale affidata dalle autorità pubbliche, dall'altro. L'articolo recita:
 1. *Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del presente trattato, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 12 e da 81 a 89 inclusi.*
 2. *Le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, 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 della Comunità.*

3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.
20. Per comprendere come queste disposizioni influiscano sulle misure adottate dalle autorità pubbliche per garantire che alcuni servizi siano offerti al pubblico, è utile ricordare tre principi che sono alla base dell'applicazione dell'articolo 86: la neutralità, la libertà di definizione e la proporzionalità.
21. La neutralità rispetto alla proprietà, pubblica o privata, delle imprese è garantita dall'articolo 295 del trattato CE. Da un lato, la Commissione non entra nel merito della questione se le imprese responsabili della prestazione di servizi d'interesse generale debbano avere natura pubblica o privata. Non è pertanto necessario privatizzare le imprese pubbliche. D'altra parte, le norme del trattato, e in particolare quelle in materia di concorrenza e di mercato interno, si applicano indipendentemente dal regime di proprietà (pubblica o privata) di un'impresa.
22. La libertà di definizione significa che spetta fundamentalmente agli Stati membri definire che cosa considerino "servizi d'interesse economico generale", in funzione delle specifiche caratteristiche delle attività. Tale definizione può essere soggetta a controllo soltanto in caso di errore manifesto. Gli Stati membri possono riconoscere alle imprese incaricate della prestazione di questi servizi i diritti speciali o esclusivi necessari, regolamentare le loro attività e, se necessario, sovvenzionarle. Nei settori non specificamente disciplinati da una normativa comunitaria, gli Stati membri godono di un ampio margine di manovra per l'elaborazione delle politiche nazionali, che possono essere soggette a controllo soltanto in caso di errore manifesto. La competenza di decidere quale servizio debba essere considerato servizio d'interesse generale e come debba essere gestito pertiene in primo luogo al livello locale. Il ruolo della Commissione è di garantire che gli strumenti utilizzati siano compatibili con il diritto comunitario. Tuttavia, in ogni caso, affinché sia applicabile la deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2, la missione di servizio pubblico deve essere chiaramente definita e essere affidata esplicitamente con atto pubblico (compresi i contratti)⁵. Tale obbligo è necessario per garantire la certezza giuridica e la trasparenza nei confronti dei cittadini ed è indispensabile perché la Commissione possa verificare il rispetto del criterio di proporzionalità.
23. La proporzionalità con riferimento all'articolo 86, paragrafo 2, implica che i mezzi utilizzati per la missione d'interesse generale non devono dare origine a distorsioni non indispensabili degli scambi. In particolare, occorre garantire che qualsiasi restrizione alle norme del trattato CE, e in particolare le restrizioni alla concorrenza e alle libertà del mercato interno, non eccedano quanto strettamente necessario per garantire il buon adempimento della missione. La prestazione del servizio d'interesse economico generale deve essere garantita e le imprese alle quali tale compito è affidato devono essere in grado di sostenere gli oneri specifici e i costi netti supplementari che ne derivano. La Commissione esercita tale controllo sulla proporzionalità, che è sottoposto a revisione giurisdizionale

⁵ Cfr. causa C-159/94, *EDF*, Racc. 1997.

della Corte di giustizia, in modo ragionevole e realistico, come dimostrato da come utilizza le competenze decisionali che le sono conferite dall'articolo 86, paragrafo 3⁶.

24. I principi enunciati all'articolo 86 garantiscono un equilibrio flessibile e adattabile al contesto che tiene conto delle diverse situazioni e obiettivi degli Stati membri nonché dei vincoli di natura tecnica, che possono variare da un settore all'altro.
25. L'esperienza acquisita ha evidenziato una tipologia sufficientemente ampia di strumenti atti a conciliare l'interesse generale e il rispetto delle norme di concorrenza e del mercato interno⁷. Come già detto, gli Stati membri possono scegliere tra diverse opzioni per garantire la prestazione dei servizi d'interesse generale, che vanno da un'apertura alla concorrenza del mercato, all'imposizione di obblighi di servizio pubblico, fino alla concessione di diritti speciali o esclusivi a un solo operatore, o ad un numero limitato di operatori, con o senza meccanismi di finanziamento.
26. Per quanto riguarda la specifica questione del finanziamento, il Tribunale di primo grado ha recentemente stabilito che la retribuzione accordata dallo Stato ad un'impresa per la realizzazione dei compiti d'interesse generale costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE⁸. Anche se non beneficia di una delle deroghe previste all'articolo 73 o all'articolo 87, l'aiuto può comunque essere compatibile con il trattato CE ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2: ciò avviene ad esempio quando sono soddisfatte tutte le condizioni previste da questa disposizione e, soprattutto, la retribuzione non supera i costi netti supplementari derivanti dal compito assegnato all'impresa interessata. La Commissione ritiene che quando la retribuzione è fissata per un periodo adeguato a seguito di una procedura aperta, trasparente e non discriminatoria, l'aiuto può essere considerato compatibile con le norme del trattato relative agli aiuti di Stato⁹.
27. Ancora prima di definire il tenore della deroga alle norme in materia di concorrenza e del mercato interno, contemplata all'articolo 86, occorre verificare se dette norme comunitarie siano applicabili o meno. A tal fine, occorre tenere conto di tre fattori: la distinzione tra attività economiche e non economiche, le ripercussioni sugli scambi tra Stati membri e la politica della Comunità relativa ai casi di importanza minore.

⁶ Cfr. La relazione annuale della Commissione sulla politica in materia di concorrenza.

⁷ Come esempio della compatibilità del finanziamento del servizio pubblico di radiotelevisione con le norme in materia di concorrenza sulla base dell'articolo 86, paragrafo 2, si vedano la decisione della Commissione del 24.2.1999 nel caso NN 70/98, *Kinderkanal and Phoenix*, GU C 238 del 21.8.1999, pag. 3; e la decisione della Commissione del 29.9.1999 nel caso NN 88/98, *BBC News 24*, GU C 78 del 18.3.2000, pag. 6.

⁸ Causa T-106/95, *FFSA*, Racc. 1997; causa T-46/97, *SIC*, Racc. 2000; causa C-174/97P *FFSA*, Racc. 1998.

⁹ Per un'applicazione dello stesso principio, si vedano la proposta di regolamento sui trasporti terrestri COM(2000) 7 def. del 26 luglio 2000 e la direttiva sulla trasparenza 2000/52/CE del 26.7.2000 che modifica la direttiva 80/723/CEE, in GU L 193 del 29.7.2000.

28. Le condizioni enunciate all'articolo 86 si riferiscono ai servizi d'interesse economico generale. Le norme relative al mercato interno e alla concorrenza non si applicano generalmente alle attività non economiche e non si applicano pertanto neppure ai servizi d'interesse generale nella misura in cui essi siano attività non economiche. Ciò significa in primo luogo che le questioni che costituiscono una prerogativa intrinseca dello Stato (ad esempio la sicurezza interna e esterna, l'amministrazione della giustizia, le relazioni estere e gli altri settori d'esercizio del potere pubblico) sono escluse dall'applicazione delle norme in materia di concorrenza e di mercato interno. In questi casi, l'articolo 86 e le condizioni ivi previste non trovano applicazione. Ad esempio, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha statuito che un organismo che controlla e sorveglia lo spazio aereo e che riscuote i compensi dovuti per l'utilizzo del suo sistema di navigazione aerea¹⁰, o anche un ente di diritto privato che esercita una sorveglianza antinquinamento in un porto marittimo¹¹, esercitano poteri che sono tipici dei poteri pubblici e che non presentano carattere economico.
29. In secondo luogo, anche servizi quali l'istruzione nazionale e i regimi di base di previdenza sociale obbligatori sono esclusi dall'applicazione delle norme in materia di concorrenza e di mercato interno. Per quanto riguarda il primo, la Corte di giustizia ha ritenuto che lo Stato, istituendo e mantenendo l'istruzione, non intende svolgere attività lucrative, bensì assolvere i propri compiti in campo sociale, culturale ed educativo in favore dei propri cittadini¹². Quanto al secondo, la Corte di giustizia ha statuito che gli enti incaricati della gestione dei regimi di previdenza sociale imposti dallo Stato, quale l'assicurazione malattia obbligatoria, che sono basati sul principio di solidarietà, privi di ogni scopo di lucro e le cui prestazioni non sono proporzionali all'importo dei contributi obbligatori, svolgono una funzione di carattere esclusivamente sociale e non esercitano un'attività economica¹³.
30. Più generalmente, stando alla giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁴, molte attività esercitate da enti le cui funzioni sono principalmente sociali, che non realizzano profitti e non si prefiggono di svolgere un'attività industriale o commerciale, sono di norma escluse dall'applicazione delle norme comunitarie in materia di concorrenza e di mercato interno. Ciò vale per diverse attività non economiche svolte da organismi quali i sindacati, i partiti politici, le chiese e associazioni religiose, le associazioni di consumatori, le accademie, le organizzazioni umanitarie o di beneficenza. Tuttavia, quando tali organismi, nell'assolvimento del loro compito d'interesse generale, si impegnano in attività economiche, l'applicazione delle norme comunitarie a dette attività è guidata dai principi enunciati nella presente comunicazione, nel rispetto in particolare dell'ambiente sociale e culturale nel quale tali attività sono esercitate. Inoltre, quando il diritto comunitario si applica a queste attività, la Commissione esamina, alla luce di una riflessione più generale sul ricorso al suo potere

¹⁰ Causa C-364/92, *SAT/EUROCONTROL*, Racc. 1994.

¹¹ Causa C-343/95, *Diego Calí*, Racc. 1997.

¹² Causa 263/86, *Humbel*, Racc. 1988.

¹³ Cause C-159/91 e C-160/91, *Poucet*, Racc. 1993.

¹⁴ Causa C-109/92, *Wirth*, Racc. 1993.

discrezionale, se gli interessi della Comunità giustificano un suo intervento in questi casi, in conformità degli obblighi che le incombono a norma del trattato CE.

31. Occorre anche sottolineare che il diritto comunitario in materia di concorrenza si applica soltanto quando le attività in questione siano di natura tale da influire sugli scambi tra Stati membri. Inoltre le norme del trattato che definiscono la libera prestazione di servizi non si applicano quando tutti gli aspetti di tali attività siano limitati a un solo Stato membro.
32. Per quanto riguarda le norme antitrust (articolo 81 e articolo 82 del trattato CE), un'attività che influisce sul mercato in modo solo marginale - e ciò può avvenire nel caso di numerosi servizi d'interesse generale avente carattere locale - non pregiudica di norma gli scambi tra Stati membri e non è pertanto soggetta alle norme comunitarie¹⁵. Occorre anche tenere conto della politica della Commissione consistente nel non applicare le norme di concorrenza agli accordi di importanza minore, che ha illustrato in dettaglio¹⁶. Di nuovo, molti servizi locali sono probabilmente da considerare casi di importanza minore, e la Commissione non darà seguito alle presunte infrazioni alle norme antitrust in questo contesto.
33. Per quanto riguarda la valutazione alla luce delle norme del trattato CE in materia di aiuti di Stato, è ben vero che aiuti di un importo relativamente modesto o le piccole dimensioni dell'impresa beneficiaria non escludono, di per sé, una possibile ripercussione sugli scambi intracomunitari. Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, il criterio della distorsione degli scambi è applicabile soltanto se l'impresa beneficiaria svolge attività economica che comporta scambi tra Stati membri. La Commissione ha pertanto fissato delle soglie, al di sotto delle quali le norme in materia di aiuti di Stato non sono applicabili¹⁷. Ne consegue che molti servizi locali possono probabilmente essere esclusi dal campo d'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato.
34. Inoltre, il finanziamento pubblico di servizi d'interesse economico generale che hanno natura tale da influire sugli scambi deve essere esaminato alla luce delle specifiche norme del trattato sugli aiuti di Stato, per stabilire se esso può essere comunque approvato. Oltre alla già menzionata deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2, esistono alcune deroghe specifiche al divieto di concedere aiuti di Stato. Le deroghe previste all'articolo 73 per gli aiuti ai trasporti e all'articolo 87,

¹⁵ Secondo la Corte di giustizia (cause C-215/96 e C-216/96, *Bagnasco*, Racc. 1999), esiste un pregiudizio al commercio fra Stati membri quando sia possibile prevedere con sufficiente grado di probabilità, in base ad un insieme di elementi oggettivi di fatto o di diritto, che il comportamento in questione sia atto ad incidere direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, sui flussi commerciali fra Stati membri, in modo da poter nuocere alla realizzazione degli obiettivi di un mercato unico fra Stati membri. All'atto della definizione di tali criteri, occorre tenere conto della posizione e dell'importanza delle parti nel mercato in causa.

¹⁶ Comunicazione relativa agli accordi di importanza minore che non sono contemplati dall'articolo 85, paragrafo 1 del trattato che istituisce la Comunità europea, GU C 372 del 9.12.1997, pag. 13.

¹⁷ Comunicazione relativa agli aiuti de minimis, GU C 68 del 6.3.1996, pag. 9, che sarà sostituita da un regolamento sugli aiuti di Stato de minimis, il cui progetto è stato pubblicato nella GU C 89 del 28.3.2000, pag. 6.

paragrafo 3, lettera d), per gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, presentano particolare interesse¹⁸. Le condizioni che devono essere soddisfatte affinché un aiuto sia compatibile ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, sono state stabilite in discipline o orientamenti sugli aiuti di Stato, ad esempio gli aiuti alle piccole e medie imprese (PMI)¹⁹, gli aiuti alle imprese nei quartieri urbani svantaggiati²⁰, gli aiuti all'occupazione²¹ e alla formazione²², gli aiuti a finalità regionale²³ e gli aiuti per la tutela dell'ambiente²⁴ e la ricerca e sviluppo²⁵.

35. I principi enunciati in questa comunicazione si applicano a tutti i settori economici. Ad esempio, su richiesta del Consiglio europeo, la Commissione ha adottato nel 1998 una relazione al Consiglio dei Ministri sui servizi d'interesse economico generale nel settore bancario²⁶, redatta sulla base delle risposte ad un questionario inviato a tutti gli Stati membri. Dai risultati di tale inchiesta si evince che, per diversi Stati membri, alcuni enti creditizi assolvono compiti particolari che costituiscono servizi d'interesse economico generale; si tratta principalmente della promozione delle piccole e medie imprese, della concessione o della garanzia di crediti all'esportazione, della concessione di prestiti per la costruzione di alloggi popolari, di prestiti ai comuni, del finanziamento di progetti d'infrastruttura e dello sviluppo regionale. Due Stati

¹⁸ Per potere beneficiare della deroga al divieto generale degli aiuti di Stato di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), l'aiuto deve essere utilizzato a fini culturali, ad esempio la produzione cinematografica. Si veda a tale riguardo la decisione della Commissione del 29 luglio 1998 di non sollevare obiezioni al regime francese di aiuti alla produzione cinematografica (N 3/98, GU C 279 dell'9.1998) e le successive decisioni di non sollevare obiezioni nei confronti dei regimi di aiuto alla produzione cinematografica in Germania (Bund) (N 4/1998, decisione del 21.4.1999, GU C 272 del 25.9.1999), in Irlanda (N 237/2000, decisione del 28.6.2000, non ancora pubblicato), nei Paesi Bassi (N 486/1997, decisione del 25.11.1998, GU C 120 dell'1.5.1999) e in Svezia (N 748/1999, decisione del 2.2.2000, GU C 134 del 13.5.2000). Come si evince da tali decisioni, l'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), autorizza la concessione di aiuti alla produzione cinematografica in funzione delle circostanze proprie a ogni Stato membro e consente ad esempio una certa elasticità nella valutazione degli aiuti accordati per la realizzazione di film difficili e con bilancio modesto. Dopo la pubblicazione dei risultati della revisione dei regimi di aiuto applicati negli altri Stati membri, la Commissione valuterà la necessità di definire un quadro normativo più preciso. Tale valutazione sarà effettuata in stretta consultazione con gli Stati membri (cfr. la comunicazione della Commissione del 14 dicembre 1999, "Principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale", COM (1999) 657 def.).

¹⁹ Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle PMI, GU C 213 del 23.7.1996, pag. 4, che sarà sostituito da un regolamento di esenzione per categoria. Regolamento sugli aiuti di Stato alle PMI, progetto pubblicato nella GU C 89 del 28.3.2000, pag. 15.

²⁰ Disciplina degli aiuti di Stato alle imprese nei quartieri urbani svantaggiati, GU C 146 del 14.5.1997, pag. 6.

²¹ Orientamenti in materia di aiuti all'occupazione, GU C 334 del 12.12.1995, pag. 4.

²² Disciplina degli aiuti di Stato destinati alla formazione, GU C 343 dell'11.11.1998, pag. 10, che sarà sostituita da un regolamento di esenzione per categoria per gli aiuti destinati alla formazione, progetto pubblicato in GU C 89, del 28.3.2000.

²³ Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, GU C 74 del 10.3.1998, pag. 9.

²⁴ Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, GU C 72 del 10.3.1994, pag. 3.

²⁵ Disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato alla ricerca e sviluppo, GU C 45 del 17.2.1996, pag. 5.

²⁶ Relazione della Commissione al Consiglio dei Ministri, "Servizi d'interesse economico generale nel settore bancario", adottata dalla Commissione il 17 giugno 1998 e presentata al Consiglio Ecofin il 23 novembre 1998.

membri ritengono che l'offerta, da parte di una certa categoria di enti creditizi, di un'infrastruttura finanziaria completa, capace di offrire una copertura territoriale come indicato nel paragrafo 10, costituisca un servizio d'interesse economico generale. La relazione conclude sostenendo che la compatibilità con l'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE di ciascuno di tali regimi e compiti deve essere oggetto di una valutazione individuale.

36. Infine, con l'evolvere delle tecnologie e dei mercati, le autorità pubbliche e gli operatori si scontrano con nuovi interrogativi circa l'applicazione del diritto comunitario alle loro attività. La Commissione continuerà pertanto a riflettere su come utilizzare al meglio gli strumenti di cui dispone al fine di aumentare la certezza giuridica. Quando avrà maturato ulteriore esperienza nelle nuove situazioni che emergono nel settore dei servizi d'interesse generale, la Commissione cercherà di apportare ulteriori chiarimenti al campo di applicazione ed ai criteri di compatibilità con le norme CE. Ciò avverrà, come è ormai prassi consolidata, in stretta consultazione con gli Stati membri. Gli strumenti idonei a tal fine includono le comunicazioni, gli orientamenti ed i regolamenti di esenzione per categoria.

4. ESPERIENZA ACQUISITA NELLA LIBERALIZZAZIONE DI ALCUNI SERVIZI D'INTERESSE GENERALE

37. All'epoca della comunicazione del 1996, la liberalizzazione di vari grandi servizi d'interesse generale era stata decisa nel quadro del programma per il mercato unico, ma era ancora presto per valutarne gli effetti in termini di qualità, di prezzo e di disponibilità. In alcuni settori, soprattutto quello delle telecomunicazioni, tale valutazione è ora possibile. In generale, tuttavia, mancano ancora dati affidabili ed aggiornati sui principali parametri che permetterebbero di valutare l'esperienza acquisita in questi servizi. Le informazioni più esaurienti attualmente disponibili riguardano il settore delle telecomunicazioni, seguito da quello dei trasporti aerei. Nel settore dell'energia, è disponibile una grande quantità di dati relativi ai livelli di prezzo e la Commissione ha appena avviato uno studio, sulla base dei lavori già intrapresi da Eurostat, per monitorare costantemente gli "indicatori della concorrenza", cioè un certo numero di parametri indicanti l'effettivo livello concorrenziale nel mercato. Inoltre, la Commissione ha già ricevuto le risposte degli Stati membri riguardanti i livelli e gli obiettivi di servizio pubblico nei settori del gas e dell'energia elettrica e su tale base sta preparando una comunicazione che fungerà da documento di riferimento per mantenere e aumentare il livello del servizio pubblico.
38. Stando alle informazioni attualmente disponibili, la liberalizzazione dei servizi intrapresa nel quadro del programma per il mercato unico sembra avere avuto un impatto positivo sulla disponibilità, la qualità e l'accessibilità dei prezzi dei servizi d'interesse generale. Tuttavia, ciò non significa che tali servizi funzionano necessariamente in modo soddisfacente. Infatti, altri fattori vanno presi in considerazione, ad esempio il prezzo delle apparecchiature necessarie per il collegamento alla rete, le congestioni o le varie pratiche anticoncorrenziali che non sono ancora state affrontate adeguatamente, o ancora l'assenza di meccanismi di ricorso effettivo per gli utenti in caso di disfunzione dei servizi. Ne consegue che non tutte le classi sociali e non tutte le varie parti della Comunità hanno potuto finora beneficiare pienamente dei frutti della liberalizzazione.
39. Il servizio universale, e in particolare la definizione di specifici obblighi di servizio universale, è un aspetto essenziale che deve accompagnare la liberalizzazione di settori quali i servizi delle telecomunicazioni nell'Unione europea. La definizione e la garanzia di un servizio universale fanno sì che la costante accessibilità e la qualità dei servizi prestati siano mantenute per tutti gli utenti e tutti i consumatori durante la fase di transizione da una situazione caratterizzata dal monopolio della prestazione di servizi a quella di mercati aperti alla concorrenza. Il servizio universale, nel contesto di mercati delle telecomunicazioni aperti e concorrenziali, è definito come un insieme minimo di servizi di determinata qualità ai quali tutti gli utenti e i consumatori hanno accesso, tenuto conto delle circostanze nazionali specifiche, ad un prezzo accessibile. Tali disposizioni fungeranno da base a miglioramenti sotto l'aspetto qualitativo e di prezzo del servizio, dovuti alla maggiore concorrenza.

4.1 Telecomunicazioni

40. Il servizio universale come è definito attualmente nella normativa comunitaria comprende la telefonia vocale, la trasmissione via fax e la trasmissione dati in banda vocale tramite modem (cioè accesso ad Internet). Gli utenti devono avere accesso a partire da un apparecchio fisso alle chiamate internazionali e nazionali, nonché ai servizi di emergenza. La definizione ricomprende anche l'assistenza di un operatore, i servizi di elenchi, i telefoni pubblici a pagamento e attrezzature speciali per clienti disabili o aventi particolari necessità sociali. Non si applica alla telefonia mobile né all'accesso a banda larga ad Internet.
41. Per quanto riguarda la telefonia vocale, si evince da uno studio recente²⁷ che il 96% delle famiglie europee vi ha accesso dal proprio domicilio. Poco più della metà delle rimanenti famiglie non è interessata o dispone di altri mezzi d'accesso. Meno del 2% non ha accesso alla telefonia vocale per ragioni finanziarie. Dall'inizio dell'anno 1998, tutti i consumatori hanno beneficiato di importanti riduzioni di prezzo: soltanto nel primo anno i prezzi sono infatti diminuiti del 40% per le chiamate internazionali, del 30% sul traffico interurbano e del 30 % sulle chiamate regionali. Le comunicazioni urbane, invece, non hanno subito riduzioni considerevoli. Mediamente, nel periodo 1997-1999, i prezzi si sono abbassati di oltre il 40 % per la clientela privata.
42. La concorrenza ha stimolato lo sviluppo della telefonia mobile. I tassi di diffusione sono aumentati dopo la liberalizzazione, passando dall'11% al 48% della popolazione. Le famiglie con basso reddito sono più propense ad utilizzare soltanto telefoni cellulari rispetto alle famiglie con reddito più elevato (6% contro 2%), benché il tasso complessivo di utilizzo aumenti in proporzione al reddito. Ciò dimostra che per un numero considerevole di famiglie a basso reddito, i telefoni cellulari costituiscono una soluzione accettabile in alternativa alla telefonia fissa, anche in mancanza di obblighi di servizio universale.
43. Poiché l'accesso ad Internet tramite i telefoni portatili di terza generazione e per il tramite del televisore renderà l'accesso meno dipendente dai computer (33% delle famiglie nell'Unione europea), i tassi di penetrazione sono destinati a progredire con estrema rapidità nel corso dei prossimi cinque anni.
44. Per quanto riguarda la ripartizione geografica dei servizi essenziali, non sembra che gli abbonati delle zone rurali siano svantaggiati. Nel complesso, le famiglie delle zone rurali dispongono infatti di maggiori apparecchiature telefoniche di quelle che vivono nelle zone urbane. Appare quindi che il livello di reddito abbia un impatto maggiore della differenza tra campagna e città nel determinare l'accesso ai servizi.

4.2 Trasporti

45. Il processo di graduale apertura del mercato dei trasporti aerei è stato completato il 1° luglio 1998. Nella comunicazione adottata l'anno scorso, la Commissione

²⁷ Gallup Europe, Relazione: *"The situation of telecommunications services in the regions of the European Union"*, aprile 2000.

ha valutato le conseguenze di un decennio di liberalizzazione²⁸. La liberalizzazione dei trasporti aerei ha comportato un aumento del numero dei vettori, che è passato da 132 nel 1993 a 164 nel 1998. La quota di mercato dei vettori nazionali storici (compagnie di bandiera) è in costante calo, e il numero di collegamenti serviti da più di due operatori è triplicato rispetto al 1992. La moltiplicazione delle tariffe promozionali ha ampliato la gamma delle tariffe interessanti per gli utenti. In compenso, le tariffe flessibili continuano ad aumentare e il loro livello è pari al doppio delle tariffe promozionali.

46. Il grado di concorrenza su una determinata rotta influisce in maniera sensibile sul prezzo dei trasporti aerei. Il livello dei prezzi diminuisce quando un mercato passa da una situazione di monopolio ad un duopolio, ovvero ad una situazione caratterizzata dalla presenza di più di due vettori. Il calo dei prezzi in classe "business", quando si passa da uno a tre o più vettori, raggiunge il 10%, mentre è del 17% per le tariffe in classe economica e del 24% per le tariffe promozionali.
47. Diversi fattori ritardano o riducono l'impatto della liberalizzazione. L'accesso alle bande orarie (slots) e i limiti di capacità degli aeroporti costituiscono un problema reale per i nuovi concorrenti. I programmi di fedeltà (ad esempio i programmi "frequent flier") favoriscono le compagnie aeree che dispongono di vaste reti, che consentono ai passeggeri maggiori possibilità di accumulare e utilizzare i punti di fedeltà. Ciò discrimina soprattutto le piccole compagnie che mantengono al minimo i costi. Il costo elevato e la modesta qualità dei servizi di assistenza a terra aggiungono un elemento di costo fisso che riduce le possibilità, per i nuovi concorrenti, di fare concorrenza sui prezzi. Infine, il congestionamento ed il cattivo utilizzo dello spazio aereo disponibile comportano un deterioramento della qualità dei servizi e ritardi sempre più frequenti.
48. Imponendo alcuni obblighi di servizio pubblico, alcune di tali difficoltà possono essere superate. La scelta delle rotte e gli standard imposti sono soggetti al controllo della Commissione. Dal 1993, obblighi di servizio pubblico sono stati imposti su oltre un centinaio di rotte all'interno della Comunità, principalmente in Francia, in Irlanda e Portogallo, ma anche in Svezia, Germania, Italia e Regno Unito. Tuttavia, ciò rappresenta ancora soltanto una percentuale molto modesta dell'intero traffico aereo della Comunità.
49. Sotto la pressione del mercato, la prestazione di servizi di trasporto passeggeri nei settori ferroviari e stradali sta attraversando una fase di notevoli cambiamenti. Molti prestatori di servizi hanno iniziato ad operare in altri Stati membri. Parallelamente, gli Stati membri hanno iniziato ad aprire il loro mercato nazionale alla concorrenza. L'armonizzazione di un livello di concorrenza di base e l'imposizione di obblighi minimi di trasparenza nell'aggiudicazione dei contratti d'appalto di servizi sono state ritenute necessarie per garantire alti livelli di qualità. La Commissione ha proposto un nuovo quadro normativo²⁹ che assicuri che gli operatori del trasporto pubblico

²⁸ COM (1999) 182 def. del 20 maggio 1999.

²⁹ COM (2000) /9 del 26 luglio 2000.

siano indotti, dalla pressione concorrenziale cui sono sottoposti, a prestare ai passeggeri un migliore servizio, a tenere sotto controllo i costi e garantire il massimo livello di sicurezza.

4.3 Energia

50. Rispetto alle telecomunicazioni e al trasporto aereo, sono disponibili molto meno informazioni circa l'impatto della liberalizzazione del settore dell'energia sui servizi d'interesse generale. L'apertura dei settori del gas e dell'energia elettrica alla concorrenza è ancora troppo recente perché se ne possano trarre conclusioni. Nella maggior parte dei paesi, ad eccezione del Belgio, della Danimarca e dell'Irlanda, le famiglie dell'Unione europea hanno beneficiato, tra luglio 1996 e gennaio 2000, di una riduzione media dei prezzi del 5,2%. Le piccole imprese hanno beneficiato di riduzioni più significative – del 7,9% in media - benché si registrino aumenti sostanziali in Danimarca e in Grecia.

4.4 La valutazione dei servizi d'interesse generale da parte dei consumatori

51. Nei sondaggi di opinione condotti da Eurobarometro³⁰, sono state poste alle famiglie alcune domande per conoscere la loro opinione su alcuni servizi d'interesse generale. Il sondaggio integra i dati più dettagliati presentati sopra e raccolti in occasione dell'indagine condotta presso la clientela privata delle telecomunicazioni. I risultati sono interessanti, perché permettono di fare un raffronto tra vari tipi di servizi. Tuttavia, non è possibile dedurre alcuna indicazione circa l'evoluzione dei servizi nel tempo. Differenze considerevoli tra Stati membri nella natura delle risposte fornite sembrerebbero indicare che le aspettative nei confronti dei servizi costituiscono un elemento importante del livello percepito di soddisfazione. Per questa ragione, i raffronti tra i vari tipi di servizi sono probabilmente più illuminanti del valore assoluto delle risposte.

52. La soddisfazione dei consumatori su un certo numero di parametri (accesso, prezzo, qualità, informazioni disponibili, condizioni, reclami) è stata misurata individualmente per un determinato paniere di servizi, che comprende la telefonia, l'energia elettrica, il gas, l'acqua, i servizi postali, i trasporti urbani e il servizio ferroviario interurbano. Sia l'accesso ai vari servizi che il loro utilizzo varia considerevolmente. Ad esempio, quasi il 13% delle persone interpellate non ha accesso al gas, quasi il 7% dichiara di non avere alcun accesso ai servizi ferroviari interurbani e quasi il 5% al servizio di trasporto locale. L'energia elettrica, la posta e l'acqua costituiscono i servizi che si avvicinano di più ai servizi a disponibilità realmente universale. Se ci si basa sulla risposta "non pertinente" alle successive domande, sembrerebbe che l'utilizzo effettivo dei servizi segua da molto vicino la loro disponibilità fisica.

53. In termini di prezzo, sono i servizi postali che hanno ricevuto la valutazione più positiva, seguiti dalla distribuzione dell'acqua, del gas e dell'energia elettrica. Ciononostante, atteso che oltre il 30% delle persone interpellate considera che i prezzi siano irragionevoli o eccessivi in ogni caso, si può dedurre che i consumatori sono molto poco soddisfatti del livello attuale dei prezzi. Sono la

³⁰ Eurobarometro 53 del luglio 2000, sul tema "Gli europei e i servizi d'interesse generale".

telefonia e i servizi ferroviari interurbani che hanno suscitato il maggior numero di risposte sfavorevoli. Le opinioni sulla qualità dei servizi sono generalmente favorevoli, eccetto per i trasporti e, in una misura inferiore, per i servizi postali. Se si combinano le opinioni delle persone interpellate sul prezzo e sulla qualità, i servizi ferroviari sulle lunghe distanze appaiono manifestamente poco soddisfacenti. I consumatori ritengono che i servizi relativi ad energia elettrica, gas e acqua rispondono meglio alle loro aspettative, mentre le risposte sulle comunicazioni ed i trasporti sono state più variegate. Anche il livello di soddisfazione relativo al trattamento dei reclami è molto basso e ciò si deduce dal fatto che, per ogni servizio preso in esame, oltre il 45% delle persone interpellate ha valutato tale trattamento con un voto negativo, o molto negativo.

5. UNA PROSPETTIVA EUROPEA

54. L'obiettivo della Comunità rimane quello di sostenere la competitività dell'economia europea in mercati mondiali sempre più aperti, di contribuire ad un livello elevato di tutela e di fiducia dei consumatori offrendo loro, tra l'altro, una maggiore scelta, una migliore qualità e prezzi più bassi, e di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. I servizi d'interesse generale svolgono un ruolo fondamentale nel conseguimento di questi obiettivi. La disponibilità di servizi efficienti costituisce una condizione determinante per l'ubicazione delle attività produttive, in considerazione dei vantaggi sia per le imprese che li utilizzano che per i lavoratori che vivono nella regione interessata. L'esistenza di una rete di servizi d'interesse generale costituisce un elemento essenziale della coesione sociale; per contro, la scomparsa di tali servizi è il segno eloquente di un processo di desertificazione di una zona rurale o del degrado di una città. La Comunità ha l'impegno di conservare intatto il funzionamento di questi servizi, migliorandone l'efficienza.
55. Nel perseguire tali obiettivi, la Comunità tiene in debita considerazione il principio di sussidiarietà. Il rispetto di tale principio, in particolare della libertà degli Stati membri di definire ciò che costituisce un servizio d'interesse generale, rende necessario un accurato esame dei pertinenti ruoli svolti ai diversi livelli della pubblica amministrazione nella regolamentazione di tali servizi. La Commissione elaborerà più articolatamente la sua posizione in questa materia nel contesto dell'imminente Libro bianco sul sistema di governo.
56. Il nuovo articolo 16 del trattato riconosce esplicitamente il ruolo svolto dai servizi d'interesse economico generale nella promozione della coesione economica, sociale e territoriale e ipotizza un obbligo a carico della Comunità di agevolare l'assolvimento della loro missione. L'importanza di tali disposizioni è stata sottolineata dai capi di Stato e di governo in occasione del vertice di Lisbona, nel marzo 2000³¹:
- “Il Consiglio europeo considera essenziale che, nell'ambito del mercato interno e dell'economia basata sulla conoscenza, si tenga pienamente conto delle disposizioni del trattato riguardanti i servizi d'interesse economico generale e le imprese incaricate della gestione di tali servizi.”*
57. Sia questa dichiarazione politica che i cambiamenti in corso mostrano che è necessario assumere un atteggiamento attivo nei confronti dei servizi d'interesse generale, che integri, ma sappia anche superare, l'impostazione basata sul mercato unico. Di conseguenza, la Commissione, in collaborazione con i livelli nazionali, regionali e locali, continuerà ad incoraggiare una visione europea dei servizi d'interesse generale nell'interesse dei cittadini, agendo su tre fronti: la massima valorizzazione dell'apertura dei mercati; il rafforzamento del coordinamento e della solidarietà in Europa; l'elaborazione di altri contributi comunitari a sostegno dei servizi d'interesse generale.

³¹ Consiglio europeo di Lisbona, 23-24 marzo 2000, conclusioni della Presidenza, SN 100/00, punto 19.

5.1 Massima valorizzazione dell'apertura dei mercati

58. L'apertura dei mercati di servizi economici, soprattutto i servizi in rete, e l'introduzione concomitante di obblighi di servizio universale o pubblico devono avvenire in funzione delle caratteristiche di ogni settore, in particolare del grado d'integrazione di mercato raggiunto. L'obiettivo comune è di operare nell'interesse dei cittadini europei organizzando un mercato unico concorrenziale. Siffatto obiettivo è stato ribadito con forza dal Consiglio europeo di Lisbona, che ha chiesto un'accelerazione della liberalizzazione nei settori del gas, dell'energia elettrica, dei trasporti e dei servizi postali e ha invitato la Commissione a preparare una relazione intermedia e a presentare proposte in questo senso per la riunione del Consiglio europeo della primavera 2001.
59. La Commissione continuerà ad applicare i seguenti principi nella sua politica d'apertura dei mercati:
- ricorso a strumenti di valutazione del funzionamento, delle prestazioni e della competitività dei servizi d'interesse generale, in modo da adattare la regolamentazione in funzione dell'evoluzione tecnologica (che aumenta le possibilità di offrire tali servizi oltre frontiera all'interno del mercato unico), dei nuovi bisogni degli utenti e delle nuove esigenze d'interesse pubblico. Gli Indirizzi di massima per la politica economica e la relazione sulla loro attuazione, nonché la comunicazione annuale della Commissione "Riforma economica: relazione sul funzionamento dei mercati dei prodotti e dei capitali della Comunità" (relazione di Cardiff)³² costituiscono, tra l'altro, il quadro di una valutazione periodica del funzionamento dei servizi d'interesse economico generale nel mercato unico. Per specifici settori, in particolare quello delle telecomunicazioni, viene resa pubblica con scadenza periodica una rassegna della riforma regolamentare e dei suoi effetti³³; sarebbe utile estendere simile pratica a tutti i settori per i quali esiste un quadro normativo comune a livello comunitario³⁴;

³² COM (1999) 10 del 20 gennaio 1999, COM (2000) 26 del 26 gennaio 2000.

³³ "Quinta relazione sull'attuazione della regolamentazione in materia di telecomunicazioni", COM (99) 537 dell'11 novembre 1999.

³⁴ La Commissione sta attualmente preparando una relazione sulla riforma della regolamentazione e i livelli di servizio nei settori del gas e dell'energia elettrica.

- mantenimento di un approccio graduale che si basa sull'andamento della riforma e delle consultazioni condotte con le diverse parti interessate, compresi i consumatori. La Commissione continuerà, come è sua prassi, a preparare le modifiche da apportare ai quadri normativi tramite la pubblicazione di libri verdi³⁵, accompagnati o integrati da altre consultazioni pubbliche³⁶;
 - rafforzamento della trasparenza nelle attività dei prestatori di servizi d'interesse economico generale, pubblici o privati, soprattutto per quanto riguarda eventuali distorsioni della concorrenza. La direttiva della Commissione che modifica la direttiva sulla trasparenza³⁷ mira a rendere effettiva la trasparenza estendendo le norme sulla contabilità separata, attualmente applicabili soltanto ad alcuni settori, a tutte le imprese che godono di diritti speciali o esclusivi concessi da uno Stato membro ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 1, o a tutte le imprese incaricate della gestione di un servizio d'interesse economico generale ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2 e che ricevono un aiuto di Stato, sotto qualunque forma (sovvenzione, sostegno o retribuzione), collegato al servizio prestato in aggiunta alle loro altre attività.
60. Affinché l'economia europea possa trarre il massimo vantaggio dalle opportunità offerte dall'apertura dei mercati, è importante che le decisioni sulle proposte presentate dalla Commissione siano adottate in tempi rapidi. La Commissione auspica che il nuovo quadro regolamentare per le telecomunicazioni, basato sulle sue proposte di direttiva-quadro e di quattro direttive specifiche³⁸, sia adottato nel corso dell'anno 2001, secondo il calendario definito in occasione del Consiglio europeo di Lisbona³⁹ per il completamento del mercato interno. La Commissione è anche fiduciosa che il Consiglio e il Parlamento europeo

³⁵ Come esempi di Libri verdi si possono citare: "La rete dei cittadini - Realizzare le potenzialità del trasporto pubblico di viaggiatori in Europa", COM (1995) 601; "Strategie d'intervento per l'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti nell'Unione europea - Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti ", COM (1995) 691; "Libro verde su una politica della numerazione nel settore dei servizi di telecomunicazione in Europa", COM (1996) 590; "Libro verde sulle implicazioni normative della convergenza dei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dell'informatica - Verso un approccio comune dei servizi della società dell'informazione all'interno dell'Unione europea", COM (1997) 623.

³⁶ Si veda, ad esempio, la comunicazione relativa alla "Consultazione pubblica organizzata nel quadro del progetto di comunicazione sull'applicazione delle norme della concorrenza al settore postale e, in particolare sulla valutazione di alcune misure di Stato relative ai servizi postali", COM (1996) 480, che faceva seguito al "Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali", COM (1991) 476; si veda anche la comunicazione sui "Risultati della consultazione pubblica sull'esame del 1999 del quadro normativo delle comunicazioni e orientamenti per un nuovo quadro normativo", COM (2000) 239.

³⁷ Direttiva 2000/52/CE del Consiglio del 26 luglio 2000 che modifica la direttiva 80/723/CEE, GU L 193 del 29.7.2000, pag. 75.

³⁸ Si rimanda all'Allegato I.

³⁹ Consiglio europeo di Lisbona, 23-24 marzo 2000, conclusioni della Presidenza, SN 100/00, punto 17.

approveranno quanto prima le sue proposte in materia di servizi postali e di trasporti⁴⁰.

61. Seguendo lo stesso ragionamento, e soprattutto affinché gli operatori pubblici e privati possano operare in condizioni paritarie, la Commissione ha presentato una proposta⁴¹ che permetterebbe, tra l'altro, di escludere dal campo d'applicazione della direttiva 93/38/CEE i settori o i servizi interessati (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni) i quali, in un determinato Stato membro, operano in condizioni di concorrenza effettiva, dopo che l'attività in questione è stata effettivamente liberalizzata conformemente alla specifica normativa comunitaria. La liberalizzazione delle telecomunicazioni ha già avuto ripercussioni sull'applicazione delle norme sugli appalti pubblici. In forza delle specifiche disposizioni contenute nella direttiva 93/38/CEE, la Commissione ha dichiarato in una comunicazione⁴² che la maggior parte dei servizi di questo settore all'interno dell'Unione europea è da considerare esclusa (con qualche eccezione) dal campo d'applicazione della suddetta direttiva.

5.2 Rafforzamento del coordinamento e della solidarietà in Europa

62. Il rafforzamento dell'integrazione in alcuni settori comporta in parallelo un maggior coordinamento europeo ai fini del controllo dell'operato delle autorità di regolamentazione e dei prestatori di servizi. Le disposizioni istituzionali più idonee a tal fine dipenderanno dal grado d'integrazione del mercato interessato e dalle eventuali disfunzioni da correggere, anche per quanto riguarda l'azione delle autorità nazionali di regolamentazione.
63. Per agevolare la valutazione dei servizi d'interesse economico generale, la Commissione potrebbe prevedere un esame dei risultati ottenuti complessivamente dagli Stati membri sotto l'aspetto del funzionamento di tali servizi e dell'efficacia dei quadri normativi. Tale esame dovrebbe tenere conto delle interazioni tra le varie reti di infrastrutture e gli obiettivi di efficienza economica, di tutela dei consumatori e di coesione economica, sociale e territoriale.
64. Il posto particolare che i servizi d'interesse economico generale occupano nei valori comuni dell'Unione, riconosciuto dall'articolo 16 del trattato, richiede parallelamente il riconoscimento del collegamento esistente tra l'accesso al servizio d'interesse generale e la cittadinanza europea. Benché gli Stati membri conservino una grande libertà per quanto concerne gli strumenti per raggiungere gli obiettivi di solidarietà perseguiti con i servizi d'interesse generale, una comune concezione di base su ciò che costituisce tale "interesse generale" può essere necessaria per sostenere il sentimento di attaccamento all'Unione. Nel suo progetto di Carta dei diritti fondamentali, la Commissione ritiene che le

⁴⁰ COM (2000) 319 del 30 maggio 2000 ed Allegato I: Trasporti.

⁴¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua, di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto, COM (2000) 276 del 10 maggio 2000.

⁴² GU C 156 del 3.6.1999, pag. 3.

disposizioni sull'accesso ai servizi d'interesse economico generale costituiscano un passo importante in questa direzione.

5.3 Altri contributi comunitari a sostegno dei servizi d'interesse generale

65. L'intervento della Comunità nel settore dei servizi d'interesse generale va oltre la realizzazione del mercato interno, compresa l'adozione di strumenti atti a garantire il livello qualitativo, il coordinamento delle autorità di regolamentazione e la valutazione delle operazioni. Esistono diversi strumenti e altre azioni di politica comunitaria che condividono gli stessi obiettivi di tutela dei consumatori, di coesione economica, sociale e territoriale e che possono contribuire all'assolvimento della missione dei servizi d'interesse economico generale. Tali azioni intendono potenziare, ma certamente non sostituire, i ruoli nazionali, regionali e locali nei rispettivi settori di competenza. Le specifiche misure introdotte successivamente alla comunicazione del 1996 sui servizi d'interesse generale comprendono:
- l'adozione, da parte della Commissione e degli Stati membri, di una "Prospettiva europea di sviluppo dello spazio" che definisce il quadro e le principali opzioni politiche per l'assetto del territorio europeo;
 - l'attuazione del programma di reti transeuropee, conformemente agli impegni assunti dai capi di Stato e di governo e alle linee-guida settoriali adottate dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Una revisione delle linee-guida per le reti di trasporto dovrebbe permettere di progredire nel conseguimento degli obiettivi definiti per questo settore;
 - l'iniziativa per la creazione di uno spazio europeo della ricerca allo scopo di migliorare il coordinamento tra le politiche nazionali e comunitarie⁴³, che comprende aspetti relativi alla "territorializzazione" della ricerca e delle reti elettroniche;
 - l'adozione da parte della Commissione del Piano d'azione per la politica dei consumatori 1999-2001, che considera i servizi d'interesse generale un settore prioritario;
 - il piano d'azione eEurope intitolato "Una società dell'informazione per tutti", destinato ad accelerare l'adozione delle tecnologie digitali in tutta l'Europa. A tale scopo, il piano d'azione verte sull'accesso a prezzi convenienti, sullo sviluppo delle competenze necessarie e sulle azioni per promuovere l'utilizzo di Internet (ad esempio le iniziative a favore dell'insegnamento on-line, dell'assistenza sanitaria on-line e dei servizi amministrativi on-line).
66. La legislazione orizzontale in materia di tutela dei consumatori è applicata anche a tutti i servizi d'interesse generale. Essa tratta le questioni relative alla tutela di base dei consumatori, quali le clausole abusive nei contratti, la vendita a distanza, ecc. È tuttavia necessario riuscire ad attuare in modo effettivo e non

⁴³ "Verso uno spazio europeo della ricerca", COM (2000) 6 del 18 gennaio 2000.

discriminatorio la legislazione orizzontale e settoriale in materia di tutela dei consumatori in tutta l'Unione europea. Ciò richiede che tutte le parti interessate si adoperino sistematicamente in tal senso, anche attraverso una più stretta cooperazione tra gli Stati membri, le autorità nazionali di regolamentazione, i prestatori di servizi e i rappresentanti dei consumatori.

67. La Comunità è impegnata a preservare i suoi servizi d'interesse economico generale anche nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, e più particolarmente dell'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS). Giova osservare che tale Accordo riconosce il diritto sovrano dei membri dell'OMC di regolamentare le attività economiche o non economiche all'interno del loro territorio e di provvedere al conseguimento di legittimi obiettivi pubblici. Pertanto, anche nei settori in cui sono stati sottoscritti impegni, i paesi possono mantenere i livelli di qualità e gli obiettivi sociali sui quali è fondato il loro sistema. Detto questo, il legittimo diritto dei membri dell'OMC di istituire un quadro normativo idoneo a garantire il buon funzionamento dei servizi non dovrà essere esercitato in modo da creare un ostacolo ingiustificato agli scambi.
68. I servizi d'interesse generale che sono collegati alla funzione di benessere e di protezione sociale sono di competenza delle autorità nazionali o regionali. Tuttavia, è ammesso che la Commissione intervenga allo scopo di promuovere la cooperazione e il coordinamento in tali settori. La Commissione si preoccupa principalmente di promuovere la cooperazione degli Stati membri su questioni relative alla riforma della protezione sociale. A seguito dell'adozione da parte del Consiglio della comunicazione sull'aggiornamento della protezione sociale⁴⁴ e del mandato conferito dal Consiglio europeo di Lisbona al Gruppo ad Alto livello "Protezione sociale", la Commissione interverrà per monitorare la riforma e animare il dibattito sulle misure da intraprendere al fine di pervenire ad un consenso a livello europeo in questo settore.

⁴⁴ "Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale", COM (1999) 347 del 14 luglio 1999.

ALLEGATO I: LA SITUAZIONE ATTUALE NEI VARI SETTORI

Alcuni servizi d'interesse generale sono stati sottoposti ad un processo di apertura al mercato grazie all'applicazione della legislazione per il mercato unico e della politica di concorrenza dell'Unione. La presente sezione passa in rassegna gli sviluppi registrati nei settori soggetti alle norme comunitarie. Non copre l'intera gamma dei servizi d'interesse generale; in particolare, ne rimangono esclusi i servizi non economici⁴⁵.

Comunicazione elettronica

Dal 1990, la Commissione europea ha gradualmente instaurato una cornice normativa globale per la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni. Promuovendo la concorrenza, tale politica ha avuto un impatto fondamentale sull'evoluzione del mercato, poiché ha contribuito a far sorgere in Europa un settore delle comunicazioni forte che ha permesso ai consumatori e alle imprese di beneficiare di maggiore scelta, di una riduzione dei prezzi e di servizi ed applicazioni innovativi.

Le disposizioni normative esistenti hanno liberalizzato tutti i servizi e le reti di telecomunicazioni dal gennaio 1998. Un settore tradizionalmente caratterizzato dal monopolio di Stato è stato in tal modo trasformato in un'industria dinamica, pronta a trarre pieno beneficio dal mercato mondiale.

Alla base di tale quadro regolamentare si trovavano diversi obiettivi politici: promuovere la crescita, stimolare l'occupazione e la competitività, proteggere gli interessi dei consumatori, garantire una vasta gamma di prestatori e di servizi a tutti gli utenti e promuovere l'innovazione, prezzi competitivi e la qualità dei servizi.

Il quadro regolamentare attuato per la liberalizzazione del 1998 è stato riesaminato alla luce dell'evoluzione del mercato e delle tecnologie così come dell'esperienza acquisita nel processo di liberalizzazione. Numerosi settori del mercato comunitario delle telecomunicazioni sono tuttora dominati dagli operatori storici negli Stati membri nonostante il numero crescente di operatori e di prestatori di servizi. La revisione consente di riesaminare la normativa in vigore, di assicurare che essa rafforzi la concorrenza e la scelta dei consumatori e che continui a salvaguardare gli obiettivi d'interesse generale. A tale scopo, il nuovo quadro normativo, che dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2002, propone cinque nuove direttive⁴⁶, di cui una concerne specificamente i servizi d'interesse generale ed è "relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica".

Gli obblighi di servizio universale, che la Comunità ha chiesto agli Stati membri di imporre agli operatori, garantiscono l'offerta di una vasta gamma di servizi di base. Il quadro regolamentare esistente in materia di servizi universali impone che un determinato numero minimo di servizi di una certa qualità sia accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro ubicazione geografica, ad un prezzo accessibile. La normativa disciplina in modo

⁴⁵ Cfr. paragrafi 28-30.

⁴⁶ Cfr. <<http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/review99/Welcome.html>>

dettagliato i servizi interessati, il processo di aggiudicazione agli operatori, eventualmente con obblighi specifici, e il regime di finanziamento dei costi netti sostenuti dagli operatori per l'adempimento di tali obblighi di servizio. La stessa impostazione in materia di servizio universale è stata mantenuta nella proposta di nuova direttiva.

La situazione negli Stati membri evidenzia che siffatto equilibrio tra gli obblighi di servizio universale e la continua apertura del mercato ha incoraggiato gli operatori ad adottare una visione dinamica della nozione di servizio universale. Il quadro legislativo ufficiale prevede infatti solo un servizio minimo garantito, ma il processo competitivo ha incoraggiato le imprese a proporre nuove offerte tariffarie e condizioni contrattuali che migliorano i servizi di base forniti ai consumatori in tutta la Comunità. Ciò è già evidente nell'offerta dei servizi di telecomunicazioni mobili, che non sono sottoposti a obblighi generali di servizio, ma nei quali un'intensa concorrenza ha portato rapidamente ad innovazioni, ad esempio l'estesa possibilità, per gli utenti, di acquistare servizi prepagati. Lo studio più recente condotto nella Comunità⁴⁷ evidenzia che un numero significativo di utenti privati opta ormai per il solo telefono portatile (invece del servizio di linea fissa) e che anzi la percentuale delle famiglie a basso reddito abbonate solo all'operatore di telefonia mobile è pari se non superiore a quella delle famiglie con reddito più elevato.

Servizi postali

L'attuale quadro regolamentare⁴⁸ ha aperto circa il 3% del mercato europeo dei servizi postali (cioè gli invii dal peso di oltre 350 grammi o che costano oltre cinque volte la tariffa di base). Sette Stati membri (Danimarca, Germania, Finlandia, Italia, Paesi Bassi, Svezia e Spagna) hanno spinto, sotto alcuni aspetti, l'apertura del mercato per i servizi postali ancora oltre quanto previsto dalla direttiva postale.

Il 30 maggio 2000, la Commissione europea ha adottato una nuova proposta di direttiva concernente un'ulteriore apertura del 20% circa del mercato dei servizi postali nel 2003 (cioè piena liberalizzazione dei servizi di posta espresso e di posta transfrontaliera in uscita, soglia di peso e di prezzo ridotte a 50 grammi e 2,5 volte la tariffa di base per tutti gli altri invii). Questa proposta mira anche ad estendere il campo d'applicazione dei diritti di tutela dei consumatori sotto forma di ricorso e di meccanismi di trattamento dei reclami in modo da includere tutti i prestatori di servizi postali e non soltanto i prestatori del servizio pubblico.

L'attuale direttiva definisce il "servizio universale" come un servizio "corrispondente ad un'offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti". Inoltre, la direttiva postale definisce in modo preciso un servizio universale minimo che comprende almeno una raccolta ed una distribuzione tutti i giorni lavorativi (come minimo cinque giorni a settimana) degli invii postali di peso non superiore ai 2 kg e dei pacchi postali fino a 10 kg, nonché degli invii raccomandati ed assicurati. Gli Stati membri devono garantire la distribuzione dei pacchi provenienti da altri Stati membri con peso fino a 20 kg e sono liberi di estendere il servizio

⁴⁷ Studi della Commissione, "The situation of telecommunications services in the regions of the EU", aprile 2000, condotta da EOS Gallup.

⁴⁸ Direttiva CE 97/67, GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14.

universale minimo nazionale per includervi i pacchi fino a 20 kg. Infine, la direttiva postale definisce anche norme europee per la qualità del servizio relativo agli invii di posta transfrontaliera della "categoria normalizzata più rapida" disponibile. Un'autorità di regolamentazione nazionale, indipendente dagli operatori postali, è incaricata di garantire il rispetto degli obblighi imposti dalla direttiva.

Per quanto riguarda i servizi non riservati che esulano dal campo di applicazione del servizio universale, gli Stati membri possono introdurre autorizzazioni generali nella misura necessaria per garantire la conformità con le esigenze essenziali. Per i servizi non riservati che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale, gli Stati membri possono concedere licenze individuali, nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali e salvaguardare il servizio universale. Gli Stati membri possono anche rilasciare licenze a operatori concorrenti per la fornitura del servizio universale in alcune zone geografiche. Infine, può essere istituito un fondo di compensazione per garantire la salvaguardia del servizio universale qualora gli obblighi derivanti rappresentino un onere finanziario eccessivo per il prestatore del servizio universale.

L'esperienza acquisita finora dimostra che il servizio universale è stato preservato in tutta l'Unione, anche nei sette Stati membri che, per alcuni versi, hanno introdotto una maggiore apertura del mercato di quanto previsto dalla direttiva postale. Nel complesso, gli operatori postali, compresi i prestatori del servizio universale, sono più efficaci e i servizi sono migliorati rispetto alla situazione di alcuni anni fa (gamma dei servizi, qualità del servizio sia per la posta nazionale che transfrontaliera, ecc.). Un buon esempio in tal senso è la qualità del servizio di posta transfrontaliera prioritaria, la cui percentuale di distribuzione entro D+3 è passata dall'84% nel 1997 al 91% nel 1999.

Il settore postale è destinato probabilmente ad una rapida evoluzione in futuro, giacché lo sviluppo della posta elettronica consentirà di sostituire, in certa misura, la posta tradizionale, mentre l'automazione del trattamento della posta permetterà incrementi di produttività e sarà necessario sviluppare nuovi servizi o di migliore qualità (il commercio elettronico esigerà reti logistiche efficienti per distribuire beni e servizi in tutto il territorio dell'Unione). Il carattere evolutivo del servizio universale consentirà l'accesso a tutti gli utilizzatori di tali servizi.

Trasporti

1. Liberalizzazione

Il trattato ha tenuto conto delle particolari difficoltà comportate dall'apertura del mercato dei trasporti ad una concorrenza su scala comunitaria istituendo, all'articolo 70, la politica comune dei trasporti. Così facendo, gli Stati membri hanno riconosciuto che la creazione di mercati interni dei trasporti, la liberalizzazione e il conseguimento degli obiettivi di servizio pubblico sono altrettanti elementi essenziali di ciò che costituisce in effetti un approccio politico integrato. La Comunità ha adottato quindi un approccio graduale in materia di liberalizzazione dei mercati dei trasporti, allo scopo di garantire il rispetto delle norme di sicurezza e il conseguimento degli obiettivi essenziali di servizio pubblico. Progressi considerevoli sono stati compiuti nell'apertura dei mercati alla concorrenza su scala europea.

Trasporti aerei:

Il processo di apertura graduale dei mercati ha avuto inizio nel 1987 ed è stato completato con il "terzo pacchetto"⁴⁹, entrato in vigore nel 1993. Il pacchetto ha liberalizzato pienamente il traffico intracomunitario a partire dal 1° aprile 1997, permettendo ai vettori aerei di ottenere diritti di cabotaggio in uno Stato membro in cui non sono stabiliti.

La normativa comunitaria del 1996⁵⁰ ha portato alla liberalizzazione, dal 1° gennaio 1998, dei servizi di autoassistenza a terra negli aeroporti il cui volume di traffico annuale supera il milione di passeggeri. L'assistenza di terzi è liberalizzata dal 1° gennaio 1999 per gli aeroporti con movimento fino a 3 milioni di passeggeri e, dal 1° gennaio 2001, per quelli con volume di traffico fino a 2 milioni di passeggeri.

Trasporti marittimi:

La liberalizzazione è completata nei trasporti internazionali tra Stati membri. La normativa comunitaria⁵¹ ha liberalizzato i servizi di cabotaggio marittimo a partire dal 1° gennaio 1993. Deroghe temporanee sono state accordate a Francia, Italia, Spagna, Portogallo e Grecia. L'ultimo settore ad essere liberalizzato in questi Stati membri è quello dei servizi di cabotaggio con le isole, aperto alla concorrenza il 1° gennaio 1999, ad eccezione di due settori di cabotaggio in Grecia che beneficiano di un'ulteriore deroga temporanea fino al 1° gennaio 2004. Nel settore portuale, la futura normativa comunitaria affronterà i problemi dell'accesso al mercato e dei finanziamenti.

Trasporti stradali:

La concorrenza su scala comunitaria è stata introdotta per la prima volta nel 1969, tramite un regime di quote comunitarie per i trasporti internazionali. Nel 1992, tale regime è stato sostituito da un'autorizzazione comunitaria che permette l'accesso ai mercati dell'Unione nel rispetto di oggettivi criteri qualitativi. La normativa comunitaria⁵² ha portato alla piena abolizione delle restrizioni quantitative per i trasporti di cabotaggio a partire dal 1° luglio 1998⁵³.

⁴⁹ Regolamento (CEE) n. 2407/92 del Consiglio del 23 luglio 1992 sul rilascio delle licenze ai vettori aerei; regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio del 23 luglio 1992 sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie; regolamento (CEE) n. 2409/92 del Consiglio del 23 luglio 1992 sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci.

⁵⁰ Direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996 relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità (GU L 272 del 25.10.1996, pag. 36).

⁵¹ Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio del 7 dicembre 1992 concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo) (GU L 364 del 12.12.1992, pag. 7).

⁵² Regolamento (CEE) n. 881/92 del Consiglio del 26 marzo 1992 relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità effettuati in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri (GU L 95/1 del 9.4.1992).

⁵³ Regolamento (CEE) n. 4059/89 del Consiglio (GU L 390 del 30.12.1989, pag. 3); regolamento (CEE) n. 3118/93 del Consiglio (GU L 279 del 12.11.1993, pag.1).

L'accesso al mercato internazionale del trasporto di passeggeri è liberalizzato dal 1° giugno 1992⁵⁴. Il regolamento applicabile in materia stabilisce le condizioni d'accesso al mercato per ogni tipo di servizio di trasporto passeggeri (servizi occasionali, regolari, a navetta e servizi regolari specializzati). I diritti di cabotaggio introdotti da due regolamenti⁵⁵, eccetto per i servizi nazionali regolari, accordano libero accesso in conformità ad un regime di autorizzazioni a partire dal 1° gennaio 1996.

Il mercato dei servizi di trasporto combinato (definito secondo criteri restrittivi al fine di evitare che il trasporto stradale diventi il canale principale delle attività di trasporto combinato) è pienamente liberalizzato dal 1° luglio 1993⁵⁶.

Vie navigabili

Tradizionalmente nel settore della navigazione interna esistevano i "sistemi di nolo a turno" nazionali. La normativa comunitaria⁵⁷ impone ora agli Stati membri di abolire tali sistemi a partire dal 1° gennaio 2000, data dalla quale è stata introdotta la piena libertà di noleggio e di fissazione dei prezzi nei contratti relativi a trasporti nazionali e internazionali per vie navigabili.

Trasporti ferroviari

La normativa comunitaria in vigore sull'accesso al mercato e la struttura organizzativa e finanziaria delle imprese ferroviarie nonché sulla concessione di licenze e l'assegnazione delle capacità di infrastruttura si è rivelata manifestamente troppo vaga per essere efficace. La Commissione ha reagito presentando una serie di proposte⁵⁸ destinate a rafforzare i suddetti aspetti della legislazione. Le proposte mirano ad estendere il campo d'applicazione delle norme che disciplinano la concessione di licenze a tutte le imprese ferroviarie della Comunità e a definire norme e procedure chiare ed esaustive in materia di determinazione delle tariffe e di assegnazione delle capacità. Soprattutto, esse intendono consentire l'accesso alla rete ferroviaria comunitaria di base per il trasporto di merci. Il "pacchetto" è stato adottato dalla

⁵⁴ Regolamento (CEE) n. 684/92 del Consiglio del 16 marzo 1992 relativo alla fissazione di norme comuni per i trasporti internazionali di viaggiatori effettuati con autobus (GU L 74 del 20.2.1992, pag. 1).

⁵⁵ Regolamento (CEE) n. 2454/92 del Consiglio del 23 luglio 1992 che fissa le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone in uno Stato membro (GU L 251/1 del 29.8.1992), sostituito dal regolamento (CE) n. 12/98 del Consiglio dell'11 dicembre 1997 che stabilisce le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone in uno Stato membro (GU L 4 dell'8.1.1998, pag. 10).

⁵⁶ Direttiva 92/106/CEE del Consiglio, del 7 dicembre 1992 relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri (GU L 368 del 17.12.1992, pag. 38).

⁵⁷ Direttiva 96/75/CE del 19 novembre 1996 (GU L 304 del 27.11.1996, pag. 12).

⁵⁸ COM (1998) 480 def., adottato dalla Commissione il 22 luglio 1998 (GU C 321 del 20.10.1998, pag. 6) e proposta modificata di COM (1999) 616 def., adottato dalla Commissione il 25 novembre 1999; proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie; proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 95/18/CEE relativa alle licenze delle imprese ferroviarie; proposta di direttiva del Consiglio relativa all'assegnazione delle capacità di infrastruttura ferroviaria, la determinazione dei canoni per l'uso dell'infrastruttura ferroviaria e la certificazione di sicurezza.

Commissione nel luglio 1998 e trasmesso al Consiglio affinché venga adottato all'inizio del 2001.

2. Principi generali applicabili agli strumenti di servizio pubblico

In tutti i casi di liberalizzazione introdotta dalla normativa comunitaria, è stato preservato nella pratica un livello elevato di servizi di trasporto d'interesse generale. La legislazione aveva previsto l'applicazione di strumenti per garantire standard minimi di qualità. L'intensificazione della concorrenza nei settori aerei e marittimi non ha compromesso la prestazione di servizi che soddisfano le necessità pubbliche, poiché gli Stati membri hanno adottato idonei provvedimenti di salvaguardia.

È evidente che uno dei fattori chiave di questo processo è stato l'adozione di una serie di misure e di politiche atte a garantire il mantenimento e il miglioramento delle norme essenziali di servizio pubblico nel contesto dell'apertura progressiva dei mercati, in particolare per quanto riguarda i seguenti aspetti:

- la garanzia del servizio sulle rotte non redditizie: all'atto della liberalizzazione è spesso necessario adottare misure volte a garantire il mantenimento del servizio sulle rotte non redditizie. Tali misure possono consistere nella concessione di sovvenzioni dirette, basate sul principio di non discriminazione, a tutti i trasportatori che operano su tali o nella concessione di diritti esclusivi di prestazione del servizio, con o senza retribuzione.

Esempi di siffatte misure sono riscontrabili, ad esempio, nel caso di servizi che servono gli aeroporti o i porti situati su isole o in zone remote. Esse garantiscono la mobilità dei residenti e delle imprese ubicate in tali regioni e il loro approvvigionamento.

Spesso tali misure devono essere approvate alla luce delle norme relative agli aiuti di Stato. La Commissione, in simili casi, ha sempre approvato i regimi di aiuto, sempre che siano concepiti in modo da alterare il meno possibile gli scambi e la concorrenza e che siano ragionevolmente giustificati nel caso specifico. Ad esempio, se i diritti esclusivi sono aggiudicati con una gara d'appalto non discriminatoria, essi sono, di norma, considerati compatibili con il trattato;

- la garanzia del mantenimento di norme minime di servizio su qualsiasi rotta: nell'aprire i mercati alla concorrenza è spesso necessario, nel settore dei trasporti, provvedere a che il livello del servizio non si deteriori, poiché le imprese potrebbero essere tentate di sacrificare la qualità e la regolarità del servizio a favore della riduzione dei costi. Ciò pregiudicherebbe gli obiettivi di servizio pubblico. Per evitare tale rischio, gli Stati membri subordinano in genere la concessione delle licenze operative a condizioni d'accesso minime, che sono applicate in modo non discriminatorio a tutti i potenziali concorrenti. I collegamenti marittimi tra le isole e il continente europeo sottostanno spesso ad obblighi minimi di regolarità, capacità e prezzi per i servizi di trasporto di passeggeri e merci. Può essere necessario concedere sovvenzioni dirette al fine di coprire i costi supplementari derivanti da tali obblighi. Dette sovvenzioni permettono, ad esempio, di ridurre il prezzo del biglietto

per passeggero o per carico trasportato. Esse dovrebbero essere accordate in modo non discriminatorio a tutti gli operatori che operano sulla stessa tratta.

L'applicazione dei menzionati principi si riscontra nella pratica, ad esempio, nei settori dei trasporti aerei e terrestri.

3. Esempi tratti dal settore dei trasporti

Trasporti aerei

Il settore aereo fornisce un esempio eccellente di compatibilità del processo di piena liberalizzazione con il mantenimento di obblighi di servizio pubblico. La liberalizzazione in questo settore è stata accompagnata dal diritto degli Stati membri di imporre un obbligo di servizio pubblico quando una determinata rotta era considerata fondamentale ai fini dello sviluppo economico della regione nella quale l'aeroporto è situato. Si può trattare di rotte che servono un aeroporto situato in una zona periferica o in via di sviluppo sul territorio dello Stato membro in questione, ovvero di rotte con modesto volume di traffico a destinazione di aeroporti regionali. Le norme imposte per il rispetto dell'obbligo di servizio pubblico possono riguardare i prezzi, il numero di posti disponibili, le frequenze, ecc., laddove non sarebbe offerto un analogo livello di servizio se i vettori aerei si basassero unicamente sul loro profitto economico. La scelta delle rotte e le norme imposte sono soggette al controllo della Commissione.

Quando una rotta è sottoposta all'obbligo di servizio pubblico, l'accesso a tale rotta rimane aperto a qualsiasi vettore aereo, purché rispetti il suddetto obbligo. Tuttavia, se non vi sono operatori interessati alla rotta in questione perché non è interessante dal punto di vista commerciale, gli Stati membri possono limitare l'accesso alla rotta a un solo vettore aereo per un periodo massimo di tre anni. In questo caso, il diritto di gestire il servizio deve essere offerto mediante gara d'appalto pubblica a livello comunitario.

Oltre alla possibilità di imporre obblighi di servizio pubblico, gli Stati membri possono anche accordare aiuti di carattere sociale. La Spagna, il Portogallo e la Francia hanno fatto ricorso a questa possibilità per sovvenzionare le rotte non redditizie. Tale possibilità può combinarsi con l'imposizione di un obbligo di servizio pubblico per garantire un certo livello di servizio sulla rotta interessata. L'aiuto ha carattere sociale se copre soltanto alcune categorie precise di passeggeri, ad esempio i bambini o le persone disabili. Nel caso di regioni svantaggiate, come le isole, l'aiuto può coprire l'intera popolazione della regione in questione.

I menzionati due tipi di sistemi intesi a mantenere norme minime di servizio su rotte prive d'interesse commerciale si sono finora rivelati soddisfacenti nel settore dei trasporti aerei.

Trasporti terrestri

L'armonizzazione di un livello di concorrenza di base e criteri minimi di trasparenza nell'aggiudicazione dei contratti di servizi sono considerati necessari per garantire elevati livelli qualitativi. La Commissione ha approvato un progetto di regolamento sui servizi

pubblici nei trasporti di passeggeri⁵⁹, volto a garantire che gli operatori dei trasporti pubblici siano stimolati dalla concorrenza a prestare ai passeggeri un migliore servizio, a tenere sotto controllo i costi e a garantire il massimo livello di sicurezza. Il regolamento detta anche alle autorità competenti l'obbligo esplicito di perseguire l'obiettivo di fornire servizi di trasporto adeguati, al fine di preservarne la qualità, l'integrazione dei servizi e gli interessi dei lavoratori. Trasporti pubblici efficienti sono considerati un fattore essenziale per evitare la congestione del traffico e per il risanamento dell'ambiente.

Energia

La direttiva "energia elettrica"⁶⁰ impone agli Stati membri l'obbligo di aprire in ragione del 30% almeno la loro domanda interna alla concorrenza europea nel 2000; la direttiva "gas"⁶¹ impone l'apertura di almeno il 20% del mercato. Nella creazione di un mercato interno del gas e dell'energia elettrica aperto e concorrenziale, la Comunità ha agito gradualmente. Le prime direttive di liberalizzazione di questi settori dovevano essere attuate dagli Stati membri rispettivamente entro febbraio 1999⁶² ⁶³ e agosto 2000⁶⁴. Tale approccio è stato adottato per consentire al settore di adattarsi al cambiamento e fare in modo che siano intraprese le misure necessarie per garantire il mantenimento e lo sviluppo di servizi d'interesse generale in questi settori.

Pur in considerazione delle particolarità dei settori interessati, le due direttive seguono lo stesso approccio: introduzione di livelli minimi d'apertura progressiva della domanda⁶⁵; obbligo di offrire ai terzi un accesso non discriminatorio alle reti e alle infrastrutture di base, ad esempio gli impianti di stoccaggio del gas; obbligo di separazione degli impianti di trasporto e di quelli di distribuzione; obbligo di introdurre una regolamentazione efficace per prevenire qualsiasi discriminazione.

In realtà, la liberalizzazione ha registrato progressi molto più rapidi in tutta la Comunità di quanto richiesto dalle direttive e di quanto fosse prevedibile. Quasi il 65% della domanda di energia elettrica e l'80% della domanda complessiva europea di gas sono già completamente aperti alla concorrenza su scala europea e, nella maggior parte degli Stati membri, si è deciso di completare la liberalizzazione nei prossimi anni⁶⁶. Inoltre, benché le direttive prevedessero diverse opzioni per la loro attuazione, ad esempio per quanto riguarda i metodi d'accesso dei terzi e di separazione degli impianti, quasi tutti gli Stati membri hanno scelto, sia per il gas

⁵⁹ COM (2000) 7 def. del 26 luglio 2000.

⁶⁰ Direttiva 96/92/CE concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

⁶¹ Direttiva 98/30/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

⁶² Il Belgio e l'Irlanda hanno ottenuto una proroga di un anno, la Grecia di due.

⁶³ Direttiva 96/92/CE concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

⁶⁴ Direttiva 98/30/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

⁶⁵ Per quanto riguarda l'energia elettrica, gli Stati membri dovevano aprire la domanda del 28% nel 1999, e del 35% nel 2003 al più tardi. Per il gas, gli Stati membri dovevano aprire almeno il 20% della domanda nel 2000, e passare al 28% nel 2003.

⁶⁶ Ad esempio, per l'energia elettrica, il Regno Unito, la Finlandia, la Svezia e la Danimarca hanno già liberalizzato al 100% la domanda interna. Il Belgio, i Paesi Bassi, la Danimarca e la Spagna provvederanno alla piena liberalizzazione della loro domanda a medio termine.

che per l'energia elettrica, modalità che sono generalmente riconosciute come portatrici di un'effettiva concorrenza.

Naturalmente, la nozione di servizio pubblico è fondamentale nella liberalizzazione di questi mercati. Infatti, la fornitura garantita, a tutti i consumatori dell'Unione, di energia elettrica e, se collegati alla rete, di gas naturale, a prezzi ragionevoli, è sotto molti profili uno dei servizi pubblici più essenziali. Per tale motivo entrambe le direttive prevedono un certo numero di disposizioni e di garanzie destinate a salvaguardare gli obiettivi essenziali di servizio pubblico, come la sicurezza di approvvigionamento, il collegamento universale alla rete di distribuzione d'energia elettrica a prezzi ragionevoli e la tutela dei cittadini vulnerabili contro le interruzioni del servizio. In un mercato liberalizzato, tali obiettivi sono raggiungibili con l'imposizione di rigorosi criteri per l'autorizzazione degli operatori.

Il mantenimento in questi settori degli standard più elevati possibile in tutta la Comunità è quindi stato, e resterà, una condizione preliminare essenziale della liberalizzazione. Per questo motivo entrambe le direttive "gas" e "energia elettrica" dispongono che gli Stati membri possono adottare le misure necessarie onde garantire il mantenimento dei servizi d'interesse generale, oltre al mantenimento e al miglioramento della qualità del servizio.

I seguenti meccanismi che permettono di garantire la fornitura adeguata di servizi d'interesse generale si stanno sempre più affermando come la norma in tutta l'Europa:

– ~ Sicurezza e affidabilità delle reti:

Le reti di trasporto e di distribuzione restano nelle mani di operatori in posizione di monopolio⁶⁷. Da questo punto di vista, la situazione non è affatto cambiata da prima della liberalizzazione. Gli Stati membri restano liberi di affidare la gestione e il funzionamento di tale compito ad un'impresa pubblica⁶⁸ o ad un'impresa privata. In entrambi i casi, gli Stati membri prevedono in genere una procedura indipendente di valutazione e controllo degli standard, da parte di un'autorità di regolamentazione o del governo. Il grado di sicurezza e d'affidabilità delle reti è sempre stato e resta elevato in Europa, e non è compromesso dalla liberalizzazione.

– ~ Sicurezza d'approvvigionamento:

Ai sensi delle direttive, gli Stati membri restano liberi, come prima, di adottare le misure necessarie per garantire la sicurezza d'approvvigionamento di energia elettrica e di gas naturale. Qualsiasi misura deve, tuttavia, essere necessaria per raggiungere gli obiettivi in questione e non può avere carattere discriminatorio. Gli Stati membri possono, ad esempio, precisare quale combustibile debba essere utilizzato per una nuova produzione d'energia elettrica in caso di eccessiva dipendenza da un'unica fonte, o possono adottare misure per garantire una sufficiente varietà delle fonti d'approvvigionamento di gas.

⁶⁷ Se si escludono alcune sovrapposizioni delle reti di gas, in particolare in Germania.

⁶⁸ In alcuni paesi, come la Spagna, è in corso il passaggio della rete di distribuzione al settore pubblico.

– ~ Diritto di collegamento alla rete:

Il diritto di collegamento è generalmente considerato necessario dagli Stati membri soltanto per quanto riguarda l'energia elettrica. A tale riguardo, la direttiva prevede espressamente che "Gli Stati membri possono imporre alle imprese di distribuzione l'obbligo di rifornire i clienti con sede in una data zona. Le tariffe per tali forniture possono essere regolamentate, in particolare per garantire il pari trattamento dei clienti interessati.". Mentre il mercato è liberalizzato per quanto riguarda i consumatori finali, ai proprietari di reti di distribuzione può essere imposto l'obbligo di garantire l'allacciamento come servizio universale. Spetta poi a ogni Stato membro decidere se imporre tra le condizioni di concessione per le imprese che vendono energia elettrica ai consumatori finali l'applicazione di tariffe identiche a tutti i consumatori simili all'interno di una determinata zona.

– ~ Particolare protezione dei consumatori:

Giacché l'energia elettrica e il gas costituiscono servizi essenziali, sono necessarie disposizioni specifiche per garantire che non venga interrotta la fornitura ai cittadini più vulnerabili. Quando i mercati sono pienamente liberalizzati, il rispetto degli standard di servizio pubblico è garantito con l'applicazione di condizioni minime di concessione. In caso di inadempimento di dette condizioni, viene ritirata la concessione per la fornitura di energia elettrica o gas.

– ~ Standard di servizio:

È naturalmente interesse pubblico fare in modo che gli standard di servizio relativi alla fornitura d'energia elettrica e di gas, quali i tempi di allaccio alla rete o di riparazione, la precisione delle fatture e la qualità degli altri servizi alla clientela, siano i più elevati possibile e migliorino costantemente. È indispensabile che tali standard siano mantenuti e rafforzati in un mercato liberalizzato. L'esperienza indica che laddove il mercato è stato liberalizzato, in particolare a livello nazionale, tali standard aumentano. Due sono i motivi: in primo luogo, la concessione di un'autorizzazione a vendere energia elettrica è subordinata a condizioni, tra le quali standard minimi di servizio. Gli organismi di regolamentazione aumentano di anno in anno il numero e il tenore di tali standard. In secondo luogo, poiché gli standard di servizio costituiscono un settore importante di competizione, la concorrenza generata porta al loro miglioramento. Ne consegue che gli standard sono superiori ai livelli minimi fissati dalle autorità di regolamentazione o dai governi.

Ad esempio, il quadro legislativo nel quale sta avvenendo la progressiva liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas in Europa persegue il duplice obiettivo di ridurre i prezzi e di mantenere, o persino migliorare, i servizi d'interesse pubblico. L'esperienza dimostra chiaramente che con l'introduzione, all'occorrenza, di apposite misure regolamentari, questi servizi possono essere non soltanto mantenuti ma anche ampliati in un mercato concorrenziale. Infatti, benché le

direttive prevedano⁶⁹ la possibilità di derogare agli obblighi stabiliti qualora non ci si possa avvalere di nessun altro mezzo meno restrittivo per realizzare gli obiettivi legittimi di servizio pubblico, nessuno Stato membro si è in pratica trovato nella necessità di ricorrere a questa possibilità.

Naturalmente, per realizzare gli obiettivi suddetti, è necessario un meccanismo di sorveglianza e, eventualmente, di regolamentazione. Benché molti dei menzionati aspetti rientrino nella sfera della sussidiarietà - spetta, ad esempio, a ogni Stato membro determinare il grado di tutela necessaria contro le interruzioni di servizio -, l'obiettivo della Commissione consiste nel garantire i livelli più elevati possibile di tutte le forme di servizi d'interesse pubblico nell'intera Comunità.

Radio e televisione

I servizi di televisione privata si sono sviluppati a partire dagli anni 80, creando in tal modo l'attuale sistema bipolare di radiodiffusione pubblica/privata. La necessità di coesistenza di un servizio pubblico e di una televisione commerciale privata è riconosciuta e sostenuta sia dagli Stati membri sia dalla Comunità. Attualmente, il settore della tele- radiodiffusione è liberalizzato a livello comunitario.

I mezzi radiotelevisivi svolgono un ruolo centrale nel funzionamento delle democrazie moderne, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo e la trasmissione dei valori sociali. Per tale motivo il settore della radiodiffusione è stato assoggettato, da sempre, ad una regolamentazione specifica, nell'interesse generale. Tale regolamentazione si basa su valori comuni, come la libertà d'espressione, il diritto di replica, il pluralismo, la protezione dei diritti d'autore, la promozione della diversità culturale e linguistica, la tutela dei minori e della dignità umana e la protezione dei consumatori.

Spetta in primis agli Stati membri adottare, in conformità del diritto comunitario, la regolamentazione che permette di garantire il rispetto di questi valori. Il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri, che è stato allegato al trattato che istituisce la Comunità europea dal trattato di Amsterdam, riconosce il ruolo e l'importanza del servizio pubblico di radiodiffusione e conferma che gli Stati membri sono competenti a definire e organizzare la missione di servizio pubblico e il suo finanziamento, a condizione che ciò non alteri le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico.

A livello comunitario, la direttiva "Televisione senza frontiere" definisce il quadro giuridico che garantisce la libertà di fornire servizi di radiodiffusione televisiva nel mercato interno, tenendo in debita considerazione lo specifico interesse generale. Tuttavia, il recepimento della direttiva "Televisione senza frontiere" non è ancora avvenuto in tutti gli Stati membri. Inoltre, le norme in materia di concorrenza del trattato che istituisce la Comunità europea conferiscono alla Commissione il compito di prevenire qualsiasi comportamento anticoncorrenziale contrario agli interessi dei consumatori, in particolare l'abuso di posizione

⁶⁹ Articolo 3, paragrafo 2, delle due direttive.

dominante e, in forza della regolamentazione sul controllo delle concentrazioni, la creazione di strutture di mercato caratterizzate da oligopoli o monopoli.

Spetta agli Stati membri decidere, conformemente al diritto comunitario, se desiderano organizzare un servizio pubblico di radiodiffusione, definirne con precisione la missione e decidere le modalità del relativo finanziamento. Tenuto conto della natura del finanziamento di cui beneficiano, le emittenti pubbliche possono essere assoggettate alle norme sugli aiuti di Stato del trattato CE. La Commissione deve ad esempio verificare che il finanziamento pubblico delle società di radiodiffusione pubbliche rimanga proporzionale alla loro missione di servizio pubblico, come definita dallo Stato membro interessato, vale a dire che qualsiasi compensazione accordata dallo Stato non ecceda i costi aggiuntivi netti derivanti dallo specifico compito assegnato all'emittente pubblica in questione.

Il finanziamento delle società di radiodiffusione pubbliche da parte degli Stati membri ha formato oggetto di diverse denunce presso la Commissione presentate da emittenti commerciali private, in particolare per quanto riguarda la presenza delle emittenti di servizio pubblico nel mercato della pubblicità⁷⁰. Giova osservare che i problemi sollevati nelle suddette denunce riguardano generalmente l'attuazione dei regimi di finanziamento che comprendono le entrate pubblicitarie e la sovvenzione pubblica. La scelta del regime di finanziamento è di competenza dello Stato membro interessato, e in linea di principio non vi può essere alcuna obiezione alla scelta di un duplice regime (cioè una combinazione di risorse pubbliche e entrate pubblicitarie) piuttosto che di un regime unico (comprendente cioè soltanto risorse pubbliche), sempre che la concorrenza nei mercati interessati (ad esempio quelli della pubblicità e dell'acquisizione e/o della vendita di programmi) non sia pregiudicata in misura contraria all'interesse comune. La Commissione intende concludere il suo esame delle denunce pendenti nei prossimi mesi. A tal fine, terrà una stretta consultazione con gli Stati membri.

La Commissione ritiene che la rivoluzione digitale non pregiudichi la necessità che la politica audiovisiva individui gli specifici interessi generali e, se necessario, li tuteli con una regolamentazione. Tuttavia, l'evoluzione tecnologica richiede un costante controllo sugli strumenti e sui metodi utilizzati, per garantire che continuino ad essere proporzionati agli obiettivi da conseguire.

Benché i mezzi di distribuzione (e soprattutto quelli da punto a multipunto o da punto a punto) rimangano ovviamente un elemento determinante, alcuni nuovi tipi di servizi richiedono che vengano presi in considerazione anche altri fattori all'atto della valutazione della necessità e proporzionalità di un determinato approccio regolamentare (ad esempio sistemi di codifica o diffusione in chiaro).

⁷⁰ Cfr. XXIX Relazione sulla politica di concorrenza (1999), pag. 89 e segg.

ALLEGATO II - DEFINIZIONI

Servizi d'interesse generale

Con questi termini si intendono i servizi, forniti dietro retribuzione o meno, che sono considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio.

Servizi d'interesse economico generale

Menzionati dal trattato all'articolo 86, designano servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico. Tale concetto si applica in generale ai servizi resi dalle reti di trasporto, di energia e di comunicazione.

Servizio pubblico

L'espressione "servizio pubblico" ha un duplice senso: da un lato, designa l'ente che produce il servizio e, dall'altro, si riferisce alla missione d'interesse generale affidata a quest'ultimo. Allo scopo di favorire o permettere l'assolvimento della missione d'interesse generale, specifici obblighi di servizio pubblico possono essere imposti dalle pubbliche autorità all'ente produttore del servizio, ad esempio in fatto di trasporti terrestri, aerei, ferroviari o in materia di energia; tali obblighi possono essere stabiliti sia a livello nazionale che regionale. Si noti che spesso si confonde il termine di servizio pubblico, inteso come missione volta a fornire un servizio al pubblico, con il termine settore pubblico (ivi compresa l'amministrazione pubblica), che si riferisce allo status giuridico di chi presta il servizio sotto il profilo della proprietà.

Servizio universale

Il concetto di servizio universale, soprattutto nella definizione di obblighi specifici di servizio universale, accompagna in modo fondamentale la liberalizzazione del mercato nei settori dei servizi, quali le telecomunicazioni nell'Unione europea. La definizione e la garanzia del servizio universale assicurano che nel corso della fase di transizione dal monopolio alla situazione di mercato aperto alla concorrenza siano mantenute per tutti gli utilizzatori e tutti i consumatori l'accessibilità e la qualità dei servizi esistenti. Il servizio universale, in un contesto di mercati delle telecomunicazioni aperti e competitivi, viene definito come l'insieme minimo di servizi di qualità specificata il cui accesso è garantito a tutti gli utilizzatori e consumatori, conformemente alle specifiche condizioni nazionali, ad un prezzo accessibile.