



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 21.5.2003  
COM(2003) 270 definitivo

**LIBRO VERDE**

**SUI SERVIZI DI INTERESSE GENERALE**

(Presentato dalla Commissione)

## INDICE

Introduzione .....	3
1. Contesto .....	6
1.1. Definizioni e terminologia .....	6
1.2. Un ruolo cruciale per le autorità pubbliche.....	7
2. Il campo di applicazione dell'azione comunitaria .....	9
2.1. Quale modello di sussidiarietà? .....	9
2.2. Normativa specifica per il settore e quadro giuridico generale.....	13
2.3. Servizi economici e non economici .....	14
3. Verso un concetto comunitario di “servizi di interesse generale”?.....	16
3.1. Una serie comune di obblighi .....	16
3.1.1. Servizio universale .....	16
3.1.2. Continuità.....	17
3.1.3. Qualità del servizio .....	17
3.1.4. Accessibilità delle tariffe.....	18
3.1.5. Tutela degli utenti e dei consumatori .....	18
3.2. Ulteriori obblighi specifici .....	19
4. Una corretta <i>governance</i> : organizzazione, finanziamento e valutazione.....	23
4.1. Definizione degli obblighi e scelta del modello organizzativo.....	23
4.2. Finanziamento dei servizi di interesse generale.....	26
4.3. Valutazione dei servizi di interesse generale .....	28
5. I servizi di interesse generale e le sfide della globalizzazione.....	30
5.1. Politica commerciale.....	30
5.2. Politica dello sviluppo e della cooperazione.....	31
6. Conclusione operativa.....	31
Riepilogo di tutti i quesiti proposti per la discussione .....	33

## ALLEGATO

Obblighi di servizio pubblico e strumenti di politica comunitaria nel settore dei servizi di interesse economico generale.....	36
--	----

## INTRODUZIONE

1. L'Unione europea è ad un punto di svolta nella propria storia: si prepara ad un allargamento senza precedenti e, contemporaneamente, nell'ambito della Convenzione, a ridefinire in un nuovo trattato costituzionale i propri compiti e il funzionamento delle proprie istituzioni. L'Unione europea ha altresì avviato una strategia di sviluppo basata sulle sinergie fra le riforme economiche e sociali, integrate dalle dimensioni della sostenibilità e dell'ambiente.
2. In tale contesto, i *servizi di interesse generale* svolgono un ruolo sempre più rilevante: sono parte dei valori condivisi da tutte le società europee e costituiscono un tratto essenziale del modello europeo di società. Il loro ruolo è fondamentale per migliorare la qualità di vita di tutti i cittadini e per superare l'emarginazione e l'isolamento sociali. Considerandone l'incidenza sull'economia e l'importanza per la produzione di altri beni e servizi, l'efficienza e la qualità di questi servizi stimolano la competitività e una maggiore coesione, in particolare favorendo gli investimenti nelle regioni più sfavorite. La fornitura efficiente e non discriminatoria di servizi di interesse generale è altresì un prerequisito per il buon funzionamento del Mercato unico e per l'ulteriore integrazione economica nell'Unione europea. Inoltre, i servizi di interesse generale sono un elemento portante della cittadinanza europea e rappresentano una parte dei diritti goduti dai cittadini europei ed un'opportunità di dialogo con le autorità pubbliche nel contesto di una corretta *governance*.
3. Nella prospettiva dell'adesione di nuovi Stati membri, la garanzia di servizi di interesse generale efficienti e di alta qualità e in particolare lo sviluppo delle industrie di rete e della relativa interconnessione sono essenziali per favorire l'integrazione, aumentare il benessere dei cittadini e aiutare i singoli a godere pienamente dei propri diritti fondamentali. Inoltre, nell'ultimo decennio, molti nuovi Stati membri si sono aperti ad un'economia di mercato e i loro cittadini devono essere certi della notevole importanza che l'Unione attribuisce all'accesso di ciascuno ai servizi di interesse generale.
4. I servizi di interesse generale sono al centro del dibattito politico. In realtà, si discute la questione centrale del ruolo delle autorità pubbliche in un'economia di mercato, garantendo, da un lato, il buon funzionamento del mercato e il rispetto delle regole del gioco da parte di tutti e, dall'altro, salvaguardando l'interesse generale, in particolare la soddisfazione dei bisogni essenziali dei cittadini e la tutela dei beni pubblici in caso di crollo del mercato.
5. Nei primi anni di vita delle Comunità, l'obiettivo di integrazione economica ha portato a concentrare l'impegno sulla rimozione delle barriere al commercio fra gli Stati membri. In particolare, fin dalla seconda metà degli anni '80, alcuni settori che in misura più o meno significativa, forniscono servizi di interesse economico generale si sono progressivamente aperti alla concorrenza: le telecomunicazioni, i servizi postali, i trasporti e l'energia. La liberalizzazione ha dato impulso alla modernizzazione, all'interconnessione e all'integrazione di questi settori. Ha aumentato il numero dei concorrenti e generato riduzioni di prezzo, specialmente in quei settori e paesi già liberalizzati. Per quanto sia ancora impossibile valutare l'impatto a lungo termine dell'apertura alla concorrenza dei servizi di interesse generale, sulla base dei dati disponibili, non vi sono elementi a supporto della tesi secondo cui la liberalizzazione ha avuto un impatto negativo sulla prestazione

complessiva, almeno per quanto riguarda l'accessibilità dei prezzi e la fornitura di servizi universali. La Comunità ha sempre promosso una liberalizzazione "controllata", vale a dire un'apertura graduale del mercato, accompagnata da misure di tutela dell'interesse generale, in particolare per garantire, con il concetto di servizio universale, l'accesso di ciascuno, indipendentemente dalla situazione economica, sociale o geografica, ad un servizio di qualità specificata ad un prezzo abbordabile. In questo contesto, si è cercato di garantire idonei parametri per i servizi transfrontalieri che non possono essere adeguatamente regolamentati soltanto a livello nazionale.

6. Gli iniziali timori che l'apertura del mercato avrebbe avuto un impatto negativo sui livelli di occupazione o sulla fornitura di servizi di interesse economico generale si sono fino ad oggi dimostrati infondati. L'apertura del mercato ha reso i servizi in genere più accessibili. Per i consumatori a basso reddito, ad esempio, la percentuale di entrate personali necessarie per acquistare un numero medio di chiamate telefoniche o un volume standard di consumo elettrico è diminuito nella maggior parte degli Stati membri fra il 1996 e il 2002. L'impatto dell'apertura del mercato è stato ampiamente positivo anche sui tassi di occupazione netta. Con la crescita del mercato, la perdita di posti di lavoro, in particolare nei settori che operavano in regime di monopolio, è stata più che compensata dalla creazione di nuovi posti. Nel complesso si stima che la liberalizzazione delle industrie di rete abbia portato alla creazione di quasi un milione di posti di lavoro in tutta l'Unione europea<sup>1</sup>.
7. A dispetto dei risultati, dopo le prime fasi di liberalizzazione sono state date alcune interpretazioni scorrette. La Commissione ha ripetutamente cercato di rendere più chiare le politiche comunitarie del settore. In una prima comunicazione orizzontale del 1996<sup>2</sup> ha spiegato il vantaggio dei cittadini derivante dall'interazione fra le azioni comunitarie nei settori della concorrenza e della libera circolazione e i mandati di servizio pubblico. La comunicazione proponeva inoltre di aggiungere agli obiettivi del trattato la promozione dei servizi di interesse generale. Essa è stata aggiornata nel 2000<sup>3</sup> nell'intento di accrescere la certezza giuridica per gli operatori in ordine all'applicazione alle rispettive attività delle regole del mercato interno e della concorrenza. Nel 2001, queste due comunicazioni sono state integrate da una Relazione al Consiglio europeo di Laeken<sup>4</sup>. Questa relazione risponde alle preoccupazioni in merito alla redditività economica di operatori incaricati di compiti di servizio pubblico. La relazione richiama le garanzie offerte dall'articolo 86, paragrafo 2 del trattato<sup>5</sup>, l'azione della Comunità e la responsabilità degli Stati membri, in particolare rispetto alla definizione degli obblighi di servizio pubblico. Inoltre, la Commissione si è impegnata a valutare meglio le prestazioni delle industrie che forniscono servizi di interesse generale, effettuando valutazioni settoriali e orizzontali.

---

<sup>1</sup> Il mercato interno – Dieci anni senza frontiere, SEC(2002) 1417 del 7.1.2003

<sup>2</sup> "I servizi di interesse generale in Europa", GU C 281 del 26.9.1996, pag. 3

<sup>3</sup> "I servizi di interesse generale in Europa", GU C 17 del 19.1.2001, pag. 4

<sup>4</sup> COM(2001) 598 def del 17.10.2001

<sup>5</sup> L'articolo 86, paragrafo 2 del trattato così recita: «*Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale ... 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*»

8. Nel contempo, il dibattito ha subito un'evoluzione e la sua rilevanza è mutata. Il trattato di Amsterdam riconosce la collocazione dei servizi di interesse economico generale fra i valori condivisi dell'Unione<sup>6</sup>, assegnano altresì alla Comunità e agli Stati membri, "ciascuno nell'ambito dei rispettivi poteri", una responsabilità per il corretto funzionamento di questi servizi. Nel "Protocollo sul sistema della radiodiffusione pubblica" si sottolinea che la radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente connessa alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società e alla necessità di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa. Inoltre, l'Unione riconosce e rispetta il diritto dei cittadini sancito nella Carta dei diritti fondamentali<sup>7</sup> di accedere a servizi di interesse economico generale. Queste nuove disposizioni sono importanti per il processo di integrazione europea: dall'ambito economico a temi di maggior respiro relativi al modello europeo di società, al concetto di cittadinanza europea e ai rapporti fra ciascun individuo nell'Unione e le autorità pubbliche. Pongono inoltre la questione dei mezzi per la loro effettiva attuazione. La Commissione ritiene che tali questioni meritino un dibattito più ampio e più strutturato. Naturalmente, tale dibattito terrà conto e sarà ispirato dalle attività in corso - ad esempio, in merito ai valori e agli obiettivi dell'Unione, alla questione delle competenze o ai principi di sussidiarietà e proporzionalità - nell'ambito della Convenzione europea e della prossima conferenza intergovernativa.
9. Persistono da parte dei cittadini incertezze e timori che richiedono una risposta. Il Parlamento europeo ha suggerito che la Commissione presenti una proposta di direttiva quadro sui servizi di interesse generale e anche il Consiglio ha chiesto alla Commissione di approfondire la questione<sup>8</sup>.
10. La realtà dei servizi di interesse generale che comprendono servizi sia di interesse economico che non economico è complessa e in costante evoluzione. Riguarda un'ampia gamma di attività diverse: le attività delle grandi industrie di rete (energia, servizi postali, trasporti e telecomunicazioni) la sanità, l'istruzione e i servizi sociali; attività che hanno dimensioni diverse, dal livello europeo o persino mondiale a quello puramente locale; attività che hanno una natura diversa, dalle attività di mercato a quelle non di mercato. L'organizzazione di questi servizi varia in base alle tradizioni culturali, alla storia e alla conformazione geografica di ciascuno Stato membro, alle caratteristiche delle attività svolte, in particolare allo sviluppo tecnologico.
11. L'Unione europea rispetta questa diversità e il ruolo delle autorità nazionali, regionali e locali nel garantire il benessere dei loro cittadini e le scelte democratiche relative fra l'altro al livello della qualità dei servizi. Questa diversità spiega i diversi

---

<sup>6</sup> Il nuovo articolo 16 del trattato così recita: «Fatti salvi gli articoli 73, 86 e 87, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, la Comunità e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione del presente trattato, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti»

<sup>7</sup> L'articolo 36 della Carta stabilisce: «Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi di interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea»

<sup>8</sup> Cfr. anche le conclusioni della Presidenza al Consiglio europeo di Barcellona del 15-16 marzo 2002, paragrafo 42 e del Consiglio europeo di Bruxelles del 20-21 marzo 2003, paragrafo 26

livelli di intervento della Comunità e l'uso di strumenti differenti. L'Unione ha anche un ruolo da svolgere nel quadro delle sue competenze esclusive. Inoltre, in tutta l'Unione europea, i servizi di interesse generale sollevano questioni e problemi comuni per i diversi servizi e le diverse autorità competenti.

12. Il dibattito che il presente Libro verde intende avviare riguarda:

- l'ambito di un'eventuale azione comunitaria che attui il trattato nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà;
- i principi che potrebbero essere inclusi in un'eventuale direttiva quadro o in un altro atto normativo in materia di servizi di interesse generale e il valore aggiunto di tale strumento;
- la definizione della corretta *governance* nel settore dell'organizzazione, della regolamentazione, del finanziamento e della valutazione dei servizi di interesse generale, per assicurare una maggiore competitività dell'economia e un accesso efficiente ed equo di tutte le persone a servizi di alta qualità in grado di rispondere alle loro esigenze;
- qualsiasi misura che possa contribuire ad aumentare la certezza giuridica e a garantire un collegamento coerente e armonioso fra l'obiettivo di mantenere alta la qualità dei servizi di interesse generale e la rigorosa applicazione delle regole della concorrenza e del mercato interno.

13. Il Libro verde è suddiviso in cinque parti principali precedute da un'introduzione e seguite da una conclusione operativa. La prima parte illustra il contesto, la seconda è dedicata all'ambito di applicazione dell'intervento della Comunità nel settore dei servizi di interesse generale, la terza fornisce una serie di elementi utili ad elaborare un comune concetto di servizi di interesse economico generale sulla base della normativa specifica in vigore, la quarta si concentra sui temi dell'organizzazione, del finanziamento e della valutazione dei servizi di interesse generale, mentre la quinta parte tratta la dimensione internazionale dei servizi di interesse generale. Il Libro verde è corredato da un allegato che illustra in maggior dettaglio una serie di obblighi di servizio pubblico derivati dalla vigente normativa del settore e gli strumenti politici disponibili per assolvere a tali obblighi.

14. Il Libro verde pone alcuni quesiti a cui la Commissione auspica di ricevere una risposta dalle parti interessate. Una tabella riepilogativa di tutti i quesiti è allegata al presente documento.

## **1. CONTESTO**

### **1.1. Definizioni e terminologia**

15. Nella discussione a livello europeo, le differenze terminologiche, le confusioni sul piano semantico e le diverse tradizioni degli Stati membri hanno determinato interpretazioni errate. Negli Stati membri, per i servizi di interesse generale, si utilizzano termini e definizioni diverse, frutto quindi di un'evoluzione diversa sul piano storico, economico, culturale e politico. La terminologia comunitaria cerca di tener conto di queste differenze.

16. L'espressione "*servizi di interesse generale*" non è presente nel trattato, ma è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione "servizi di interesse economico generale" che invece è utilizzata nel trattato. E' un'espressione più ampia di "servizi di interesse economico generale" e riguarda sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.
17. L'espressione "*servizi di interesse economico generale*" è utilizzata negli articoli 16 e 86, paragrafo 2 del trattato. Non è definita nel trattato o nella normativa derivata. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione. Tuttavia, il termine si estende anche a qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico.
18. Il Libro verde è dedicato principalmente, ma non esclusivamente, ai temi relativi ai "servizi di interesse economico generale", così come il trattato tratta principalmente attività economiche. L'espressione "servizi di interesse generale" è utilizzata nel Libro verde soltanto nei casi in cui il testo si riferisca anche a servizi non economici o quando non sia necessario specificare la natura economica o non economica dei servizi in oggetto.
19. Le espressioni "servizio di interesse generale" e "servizio di interesse economico generale" non devono essere confuse con il termine "*servizio pubblico*". Quest'ultimo ha contorni meno netti: può avere significati diversi, ingenerando quindi confusione. In alcuni casi, si riferisce al fatto che un servizio è offerto alla collettività, in altri che ad un servizio è stato attribuito un ruolo specifico nell'interesse pubblico e in altri ancora si riferisce alla proprietà o allo status dell'ente che presta il servizio<sup>9</sup>. Pertanto, questo termine non è utilizzato nel Libro verde.
20. L'espressione "*obblighi di servizio pubblico*" ricorre nel presente Libro verde. Si riferisce a requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari e stradali e di energia. Tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che nazionale o regionale.
21. Anche l'espressione "*impresa pubblica*" è normalmente utilizzata per definire la proprietà di chi presta il servizio. Il trattato impone una rigorosa neutralità: è irrilevante ai sensi del diritto comunitario se i fornitori di servizi di interesse generale siano soggetti pubblici o privati; essi sono soggetti agli stessi diritti e obblighi.

## **1.2. Un ruolo cruciale e in evoluzione per le autorità pubbliche**

22. Il mercato di norma assicura un'allocazione ottimale delle risorse a vantaggio di ampie fasce della società. Tuttavia alcuni servizi di interesse generale non sono

---

<sup>9</sup> Si fa spesso confusione fra il termine "servizio pubblico" e il termine "settore pubblico". Il termine "settore pubblico" si riferisce a tutte le amministrazioni e a tutte le imprese controllate da autorità pubbliche

garantiti dai mercati in quanto il loro prezzo è troppo elevato per i consumatori che hanno un basso potere d'acquisto o perché il costo di fornitura non può essere coperto soltanto dal prezzo di mercato. La risposta a tali esigenze di base a livello collettivo e qualitativo nonché la difesa dei servizi di interesse generale hanno sempre rappresentato una responsabilità primaria delle autorità pubbliche indipendentemente dal contributo eventualmente offerto dalle forze di mercato. Fino ad oggi, l'importanza cruciale di tale responsabilità rimane immutata.

23. Ciò che invece è cambiato è la modalità con cui le autorità pubbliche assolvono i loro obblighi nei confronti dei cittadini. In realtà, il ruolo delle autorità pubbliche nell'ambito dei servizi di interesse generale si adegua continuamente agli sviluppi economici, tecnologici e sociali. In Europa, alcuni servizi di interesse generale sono tradizionalmente forniti dalle stesse autorità pubbliche. Attualmente, le autorità pubbliche affidano sempre più la prestazione di tali servizi ad imprese pubbliche o private o a partenariati pubblico-privati (PPP)<sup>10</sup>, limitandosi alla definizione degli obiettivi pubblici, al monitoraggio, alla regolamentazione e, se del caso, al finanziamento di quei servizi.
24. Questa diversa prospettiva non si dovrebbe tradurre in una rinuncia da parte delle autorità pubbliche al ruolo di garante del conseguimento degli obiettivi di interesse generale: con gli opportuni strumenti di regolamentazione, le autorità pubbliche dovrebbero poter elaborare politiche nazionali, regionali o locali nel settore dei servizi di interesse generale e garantirne l'attuazione. Questa evoluzione dalla prestazione in proprio alla prestazione tramite soggetti distinti ha tuttavia reso più trasparenti le modalità con cui questi servizi sono organizzati e finanziati: questo si traduce in un dibattito più ampio e in un maggior controllo democratico dei modi in cui i servizi di interesse generale sono prestati e finanziati. Questa maggiore trasparenza riduce anche la possibilità di utilizzare meccanismi di finanziamento per limitare la concorrenza su questi mercati.
25. Nell'Unione europea, la creazione del mercato interno ha accelerato questo processo. Contemporaneamente, l'evoluzione del ruolo delle autorità pubbliche rispetto alla fornitura di servizi di interesse generale ha anche influito sullo sviluppo delle politiche comunitarie.
26. Il processo di integrazione europea non ha mai messo in discussione la responsabilità primaria o la capacità delle autorità pubbliche di compiere le necessarie scelte politiche in merito alla regolamentazione delle attività di mercato. La Commissione intende riaffermare tale responsabilità promuovendo un dibattito a livello europeo sulle scelte politiche da compiere in tema di servizi di interesse generale. I risultati di questo dibattito saranno la base per le future politiche comunitarie.

---

<sup>10</sup> La Commissione intende pubblicare un Libro verde sugli appalti pubblici e sui partenariati pubblico-privati nel secondo semestre del 2003. Nella comunicazione "Sviluppare la rete transeuropea di trasporto: finanziamenti innovativi, interoperabilità del telepedaggio", COM(2003) 132 def. del 23.4.2003, la Commissione ha esaminato i PPP in considerazione della necessità di reperire finanziamenti per lo sviluppo della rete di trasporto

## **2. IL CAMPO DI APPLICAZIONE DELL'AZIONE COMUNITARIA**

27. Per quanto riguarda il campo di applicazione dell'azione comunitaria, in questa parte del documento si cerca di rispondere a tre importanti quesiti:

- Alla luce del principio di sussidiarietà, come dovrebbero essere condivise le responsabilità nel settore dei servizi di interesse generale fra la Comunità e gli Stati membri, comprese le amministrazioni regionali e locali?
- L'azione comunitaria dovrebbe basarsi su un approccio essenzialmente specifico per settore o si dovrebbe elaborare un quadro generale?
- In che modo il campo di applicazione dell'azione comunitaria è interessato dalla distinzione fra servizi economici e non economici?

### **2.1. Quale modello di sussidiarietà?**

28. Nel settore dei servizi di interesse generale, la ripartizione dei compiti e dei poteri fra la Comunità e gli Stati membri è complessa e talvolta è fonte di cattive interpretazioni e di frustrazione per i consumatori, gli utenti e gli operatori.

29. Il trattato non colloca il funzionamento dei servizi di interesse generale fra gli obiettivi comunitari e non assegna alla Comunità poteri positivi specifici in questo settore. Fino ad oggi, ad eccezione di un riferimento specifico nel titolo sui trasporti<sup>11</sup>, a questi servizi si è fatto riferimento in due articoli del trattato:

- L'articolo 16 conferisce alla Comunità e agli Stati membri la responsabilità di assicurare, in base alle rispettive competenze e attraverso le politiche messe in atto, che i servizi di interesse economico generale adempiano alla propria missione. Richiama un principio del trattato, ma non assegna alla Comunità strumenti di azione specifici.
- L'articolo 86, paragrafo 2 riconosce implicitamente il diritto degli Stati membri di assegnare agli operatori economici specifici obblighi di servizio pubblico. Stabilisce un principio fondamentale che garantisce che i servizi di interesse economico generale possano continuare ad essere prestati e sviluppati nel mercato comune. I prestatori di servizi di interesse generale sono esentati dal rispetto delle norme del trattato nella misura in cui è strettamente necessario per l'assolvimento della loro missione di interesse generale. Pertanto, in caso di controversia, l'assolvimento di una missione di servizio pubblico può effettivamente prevalere sull'applicazione delle norme comunitarie, comprese quelle in materia di mercato interno e concorrenza, fatte salve le condizioni previste dall'articolo 86, paragrafo 2<sup>12</sup>. Pertanto, il trattato tutela l'effettiva prestazione di un compito di interesse generale ma non necessariamente il fornitore.

---

<sup>11</sup> Cfr. articolo 73 del trattato

<sup>12</sup> Nella sua Comunicazione sui servizi di interesse generale in Europa (2000), la Commissione ha spiegato i tre principi che regolano l'applicazione di queste disposizioni, vale a dire i principi di neutralità, libertà di definizione e proporzionalità

30. Inoltre, conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, l'Unione riconosce e rispetta l'accesso ai servizi di interesse economico generale al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione<sup>13</sup>
31. Spetta primariamente alle autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale definire, organizzare, finanziare e monitorare i servizi di interesse generale. Da parte sua, la Comunità mantiene la competenza in settori importanti anche per i servizi di interesse generale: il mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di stato, la libera circolazione, la politica sociale, i trasporti, l'ambiente, la sanità, la politica dei consumatori, le reti transeuropee, l'industria, la coesione economica e sociale, la ricerca, gli scambi e la cooperazione allo sviluppo, la fiscalità. Le competenze e le responsabilità conferite dal trattato offrono alla Comunità un ampio ventaglio di mezzi atti a garantire che ogni cittadino nell'Unione europea possa avere accesso a servizi di interesse generale di elevata qualità. I servizi di interesse generale collegati alla funzione di protezione del welfare e alla tutela sociale rientrano chiaramente fra le responsabilità nazionali, regionali e locali. Cionondimeno, è riconosciuto il ruolo della Comunità nel promuovere la cooperazione e il coordinamento in questi settori. La Commissione è particolarmente attenta a promuovere la cooperazione fra gli Stati membri su temi collegati alla modernizzazione dei sistemi di tutela sociale.
32. Rispetto all'esigenza e alla portata dell'azione comunitaria nonché riguardo al ruolo degli Stati membri si possono distinguere tre categorie di servizi di interesse generale:

*(1) Servizi di interesse economico generale forniti dalle grandi industrie di rete*

Fin dagli anni '80 la Comunità ha puntato alla graduale apertura dei mercati per le grandi industrie di rete delle telecomunicazioni, dei servizi postali, dell'elettricità, dei gas e dei trasporti in cui possono essere forniti servizi di interesse economico generale. Contemporaneamente, la Comunità ha elaborato un quadro regolamentare complessivo per questi servizi che specifica gli obblighi di servizio pubblico a livello europeo e include aspetti quali il servizio universale, i diritti dei consumatori e degli utenti, la sanità e la sicurezza. Queste industrie hanno una chiara dimensione comunitaria e le caratteristiche per sviluppare un concetto di interesse generale europeo. Questo è anche riconosciuto nel titolo XV del trattato che assegna alla Comunità una specifica responsabilità per le reti transeuropee nel settore dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, con il duplice obiettivo di migliorare il buon funzionamento del mercato interno e rafforzare la coesione sociale ed economica.

*(2) Altri servizi di interesse economico generale*

Altri servizi di interesse economico generale, quali la gestione dei rifiuti, l'approvvigionamento idrico o il servizio pubblico di radiodiffusione, non sono soggetti ad un regime regolamentare complessivo a livello Comunitario. In generale, la prestazione e l'organizzazione di questi servizi sono soggette alle norme che disciplinano il mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di stato a condizione che interessino gli scambi commerciali fra gli Stati membri. Inoltre, per taluni aspetti

---

<sup>13</sup> Cfr. l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali

della prestazione di questi servizi possono valere norme comunitarie specifiche, quali quelle sull'ambiente.

Ad esempio, per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti (ad esempio, l'interramento), gli atti normativi pertinenti stabiliscono il "principio di prossimità"<sup>14</sup>. In base a tale principio, i rifiuti devono essere smaltiti il più vicino possibile al luogo in cui sono stati prodotti.

Per quanto riguarda le trasmissioni televisive, il regime disciplinare è coordinato a livello comunitario dalla "direttiva televisione senza frontiere"<sup>15</sup>, in particolare per quanto riguarda eventi rilevanti per la società, la promozione di opere europee e la produzione indipendente, la pubblicità e la protezione dei minori. Considerata l'importanza del servizio pubblico di radiodiffusione per le esigenze democratiche, sociali e culturali di ciascuna società, al trattato di Amsterdam è stato allegato un protocollo specifico sui sistemi del servizio pubblico di radiodiffusione negli Stati membri. Nella sua comunicazione sui "Principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale"<sup>16</sup>, la Commissione stabilisce i principi regolamentari relativi al servizio pubblico di radiodiffusione. La Commissione ha inoltre chiarito la propria strategia in una comunicazione del 17 ottobre 2001 relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione<sup>17</sup>. Essa considera in particolare il fatto che il panorama audiovisivo nella Comunità europea è caratterizzato da un doppio sistema di operatori pubblici e privati.

### *(3) Servizi non economici e servizi che non incidono sugli scambi*

I servizi di interesse generale di natura non economica e i servizi che non incidono sugli scambi intracomunitari non sono soggetti a norme comunitarie specifiche né alle norme del trattato sul mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di stato. Sono tuttavia oggetto delle norme comunitarie che si applicano anche alle attività non economiche e a quelle che non incidono sugli scambi intracomunitari, come il principio fondamentale di non discriminazione.

33. La Comunità ha pertanto elaborato una politica sui servizi di interesse generale basata su livelli diversi di intervento e sull'uso di strumenti diversi. In ogni caso, da un lato la creazione di un quadro specifico per settore a livello comunitario non garantisce di per sé l'accesso di ogni cittadino a servizi efficienti e di alta qualità in tutta l'Unione europea: spetta alle autorità competenti degli Stati membri specificare

---

<sup>14</sup> Cfr. in particolare la direttiva 75/442/CE del Consiglio sui rifiuti, GU L 194 del 25.7.1975, pag. 47 e il regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio sulle spedizioni di rifiuti, GU L 30 del 6.2.1993, pag. 1

<sup>15</sup> Direttiva 89/552/Cee del Consiglio del 9 ottobre 1989 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, GU L 298 del 17.10.1989, pag. 23

<sup>16</sup> COM(1999) 657 del 14.12.1999

<sup>17</sup> GU C 320 del 15.11.2001, pag. 5. In questa comunicazione, la Commissione riconosce il particolare ruolo del servizio pubblico di radiodiffusione nella promozione delle istanze democratiche, sociali e culturali di ogni società, così come riconosciuto dal protocollo al trattato di Amsterdam. Gli Stati membri sono competenti per la definizione e la scelta delle modalità di finanziamento del servizio pubblico e sono liberi di definire come missione di servizio pubblico un ampio spettro di programmi fra cui programmi di intrattenimento e eventi sportivi. La Commissione mantiene il controllo sulle prassi abusive e dell'assenza di compensazioni eccessive in base a specifici criteri contenuti nella comunicazione

e integrare le norme comunitarie relative agli obblighi di servizio pubblico e monitorarne l'attuazione. Dall'altro lato, la Commissione può adottare misure specifiche dirette per porre in vigore norme comunitarie nei settori della concorrenza e degli aiuti di stato. Ciò potrebbe dare l'impressione di uno squilibrio nell'azione comunitaria che potrebbe da ultimo comprometterne la credibilità.

34. La normativa comunitaria sulle industrie di rete ha tenuto conto dell'importanza delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri nell'attuazione della normativa nel settore dei servizi di interesse generale, prescrivendo la creazione di autorità di regolamentazione indipendenti. La normativa comunitaria lascia alla discrezione degli Stati membri lo sviluppo di disposizioni istituzionali particolari relative alle autorità di regolamentazione. Può quindi trattarsi di un organismo esistente o del Ministro competente per il settore: questa è una soluzione già adottata da alcuni Stati membri. Questa soluzione è risultata problematica sul piano dell'autonomia dell'autorità nazionale di regolamentazione in taluni casi in cui gli Stati membri mantengano anche la proprietà o il controllo su aziende attive nel settore. L'importanza e la natura complessa, attuale e potenziale dei mandati di regolamentazione spesso richiede la competenza e l'indipendenza di un organismo di regolamentazione specifico del settore<sup>18</sup>. Tale regolatore è importante per integrare l'azione delle autorità della concorrenza in termini di obiettivi, competenza settoriale, durata e continuità dell'intervento. In particolare, gli organismi di regolamentazione specifici hanno l'importante compito di garantire la fornitura di servizi di interesse generale, mettere in atto le condizioni per una concorrenza corretta, prevenire l'interruzione del servizio o della fornitura e garantire un livello adeguato di protezione dei consumatori. Quasi tutti gli Stati membri hanno creato un organismo di questo tipo per i diversi settori, tuttavia, anche quando esiste un'autorità di regolamentazione specifica, il governo – vale a dire il Ministro competente – spesso mantiene la responsabilità di alcune decisioni di regolamentazione.
35. Inoltre, la normativa e la prassi comunitarie promuovono la cooperazione e lo scambio delle migliori prassi fra le autorità di regolamentazione degli Stati membri e fra le stesse autorità e la Commissione. Se l'istituzione di un'autorità di regolamentazione nazionali è una realtà consolidata, la creazione di regolatori europei per i servizi di interesse generale o lo sviluppo della cooperazione fra i regolatori di ciascuno Stato membro (ad esempio, le reti strutturate) non sono stati ancora ampiamente discussi e potrebbero porre qualche problema. Fra gli obiettivi vi sono quello di raggiungere un certo grado di coerenza fra gli approcci nazionali alla regolamentazione al fine di evitare distorsioni derivanti da strategie diverse che potrebbero incidere sul buon funzionamento del mercato interno e l'esigenza di migliorare il funzionamento di questi servizi.
36. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

---

<sup>18</sup>

Una definizione di autorità di regolamentazione specifica per settore è contenuta nella decisione n. 2002/627 della Commissione, del 29 luglio 2002, che istituisce il gruppo dei "Regolatori europei per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica", GU L 200 del 30.7.2002, pag. 38: «*Ai fini della presente decisione, per "autorità di regolamentazione nazionale pertinente" s'intende l'autorità pubblica istituita in ciascuno Stato membro per controllare l'interpretazione e l'applicazione correnti delle disposizioni delle direttive in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, come definita nella direttiva quadro*»

- (1) Lo sviluppo di servizi di interesse generale di alta qualità dovrebbe essere incluso fra gli obiettivi comunitari? Sarebbe necessario attribuire alla Comunità ulteriori poteri giuridici nel settore dei servizi di interesse generale economici e non economici?
- (2) È necessario chiarire in che modo sono ripartite le responsabilità fra la Comunità e le amministrazioni degli Stati membri? Si avverte l'esigenza di chiarire il concetto di servizi che non incidono sugli scambi fra gli Stati membri? In caso affermativo, come si dovrebbe procedere?
- (3) Esistono servizi (diversi da quelli forniti dalle grandi industrie di rete di cui al punto 32) per i quali si dovrebbe creare un quadro regolamentare a livello comunitario?
- (4) Il quadro istituzionale dovrebbe essere migliorato? In che modo? Quali dovrebbero essere i rispettivi ruoli delle autorità della concorrenza e della regolamentazione? Sussistono i presupposti per la creazione di un regolatore europeo per ogni industria regolamentata o di reti strutturate a livello europeo di regolatori nazionali?

## **2.2. Normativa specifica per settore e quadro giuridico generale**

37. Fino ad oggi, la Comunità ha elaborato normative settoriali sui servizi di interesse generale: è stato quindi elaborato un corpus normativo specifico per settore per le differenti industrie di rete quali quelle delle comunicazioni elettroniche, dei servizi postali, del gas e dell'elettricità e dei trasporti, che forniscono servizi di interesse economico generale. Alla luce dell'esperienza acquisita, si è posta la questione se si debba sviluppare un quadro comune europeo per assicurare l'applicazione coerente dei principi alla base dell'articolo 16 del trattato a livello comunitario. In questo contesto, al Consiglio europeo di Laeken, la Commissione si è impegnata ad individuare lo strumento più adatto per garantire lo sviluppo di servizi di interesse generale di alta qualità nell'Unione europea, in stretta coerenza con tutte le politiche comunitarie.
38. Si potrebbe creare uno strumento generale, chiarire e consolidare gli obiettivi e i principi comuni a tutti o a molti tipi di servizi di interesse generale nei settori di competenza comunitaria. Tale strumento potrebbe costituire la base per un'ulteriore normativa settoriale che consenta di raggiungere gli obiettivi fissati nello strumento quadro, semplificando quindi e consolidando il mercato interno in questo settore.
39. Il consolidamento dell'"*acquis*" comunitario potrebbe basarsi su elementi comuni della normativa specifica vigente e dovrebbe contribuire a garantire la coerenza complessiva degli approcci nei diversi ambiti dei servizi di interesse generale. Il consolidamento potrebbe avere anche un importante valore simbolico in quanto dimostrerebbe chiaramente l'approccio comunitario e l'esistenza di un concetto comunitario di servizi di interesse generale. Inoltre, il consolidamento agevolerebbe i nuovi Stati membri nello sviluppo delle loro iniziative di regolamentazione in questo settore.
40. Un approccio di questo tipo avrebbe anche dei limiti: uno strumento quadro che fissi obiettivi e principi comuni sarebbe generico, in quanto si baserebbe sul comune

denominatore di servizi diversi con caratteristiche molto differenti. Se si dovessero mantenere gli attuali livelli di tutela, esso dovrebbe essere integrato da una normativa specifica che fissi disposizioni più precise in base alle caratteristiche specifiche dei differenti servizi di interesse generale. Inoltre, l'articolo 16 non costituisce il fondamento giuridico per l'adozione di uno strumento specifico. Altre disposizioni del trattato potrebbero fornire una base giuridica, in funzione del contenuto dello strumento. Ad esempio, si potrebbe ricorrere all'articolo 95, ma uno strumento quadro basato su questa norma dovrebbe limitarsi a servizi di interesse *economico* generale aventi un effetto sugli scambi intracomunitari. Ciò implicherebbe l'esclusione dal campo di applicazione dello strumento di molti importanti settori a causa della loro natura non economica o del loro limitato effetto sugli scambi. Se è auspicabile una normativa comunitaria per tali settori, una modifica del trattato potrebbe rappresentare il modo migliore per fornire un idoneo fondamento giuridico.

41. Per quanto riguarda la forma giuridica, un consolidamento di obiettivi e principi comuni potrebbe trovare spazio in un atto normativo (direttiva o regolamento) o non normativo (raccomandazione, comunicazione, linee guida, accordo interistituzionale). A prescindere dai diversi effetti giuridici, questi strumenti differiscono anche per il grado di coinvolgimento delle diverse istituzioni comunitarie nella procedura di adozione<sup>19</sup>.
42. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

- (5) È auspicabile un quadro comunitario generale per i servizi di interesse generale? Quale sarebbe il valore aggiunto rispetto all'attuale normativa settoriale? Quali settori e quali temi e diritti dovrebbero essere trattati? Quale strumento si dovrebbe utilizzare (direttiva, regolamento, raccomandazione, comunicazione, linee guida, accordo interistituzionale)?
- (6) Quale è stato fino ad oggi l'impatto della regolamentazione specifica per settore? Ha determinato incoerenze?

### 2.3. SERVIZI ECONOMICI E NON-ECONOMICI

43. La distinzione fra servizi di natura economica e servizi di natura non economica è importante in quanto questi servizi non sono soggetti alle stesse norme del trattato. Ad esempio, le disposizioni quali il principio di non discriminazione e il principio della libera circolazione delle persone valgono per l'accesso a tutti i tipi di servizi. Le norme sugli appalti pubblici si applicano ai beni, ai servizi o alle opere acquisite da enti pubblici nella prospettiva di fornire servizi sia di natura economica che non economica. Tuttavia, la libertà di fornire servizi, il diritto di stabilimento, le norme sulla concorrenza e sugli aiuti di stato si applicano soltanto alle attività economiche. Anche l'articolo 16 del trattato e l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali fanno riferimento soltanto ai servizi di interesse *economico* generale.
44. Per quanto riguarda la distinzione fra servizi di natura economica e servizi di natura non economica, ogni attività che implica l'offerta di beni e servizi su un dato mercato

---

<sup>19</sup> In tale contesto giova notare che gli strumenti giuridici dell'Unione sono oggetto di discussione nell'ambito della Convenzione europea. In realtà, gli articoli 24-28 del progetto preliminare del trattato costituzionale delineano il quadro degli strumenti giuridici proposti

è un'attività economica<sup>20</sup>. Pertanto, i servizi economici e non economici possono coesistere all'interno dello stesso settore e talora possono essere forniti dallo stesso organismo. Inoltre, se da un lato può non esserci mercato per la fornitura alla popolazione di particolari servizi, dall'altro potrebbe esserci un mercato a monte in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura di questi servizi. Per questi mercati a monte valgono le regole del mercato interno, della concorrenza e degli aiuti di stato.

45. La gamma dei servizi che possono essere offerti su un dato mercato è soggetta all'evoluzione tecnologica, economica e sociale e si è ampliata nel tempo. Di conseguenza, la distinzione fra attività economiche e non economiche ha dimostrato un carattere dinamico ed evolutivo e negli ultimi decenni sempre più attività hanno assunto una rilevanza economica. Per un crescente numero di servizi, tale distinzione è divenuta superflua. Nella sua comunicazione del 2000, la Commissione ha definito alcuni esempi di attività non economiche<sup>21</sup>, in particolare quelle che per loro natura sono intrinsecamente di pertinenza dello Stato: l'istruzione nazionale e i programmi obbligatori per la previdenza sociale di base e alcune attività di organismi che assolvono funzioni ampiamente sociali, che non sono destinate ad impegnarsi in attività industriali o commerciali. Considerando che la distinzione non è statica nel tempo, nella Relazione sul Consiglio europeo di Laeken, la Commissione ha sottolineato che non sarebbe né fattibile né auspicabile fissare *a priori* un elenco definitivo di tutti i servizi di interesse generale che sono da considerarsi di natura "non economica"<sup>22</sup>.
46. Benché il carattere evolutivo e dinamico di tale distinzione non abbia finora inciso negativamente sul lavoro della Commissione, ha tuttavia suscitato i timori in particolare dei fornitori di servizi non economici che chiedono una maggiore certezza giuridica in ordine al loro ambiente regolamentare.
47. Inoltre, il futuro dei servizi non economici di interesse generale, siano essi connessi a prerogative dello stato o a settori sensibili quali la cultura, l'istruzione, i servizi sanitari o sociali, pone questioni su scala europea, quali quella del contenuto del modello europeo di società. Il ruolo attivo degli enti di beneficenza, di volontariato e delle organizzazioni umanitarie spiega in parte l'importanza che i cittadini europei attribuiscono a tali temi.
48. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

- (7) È necessario specificare ulteriormente i criteri applicati per determinare se un servizio sia di natura economica o non economica? Si dovrebbe chiarire la posizione delle organizzazioni non-profit e delle organizzazioni che svolgono funzioni preminentemente sociali?
- (8) Quale dovrebbe essere il ruolo della Comunità rispetto ai servizi non economici di interesse generale?

---

<sup>20</sup> Sentenza della Corte di giustizia nelle cause congiunte C-180-184/98 *Pavel Pavlov and Others v Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten* [2000] ECR I-6451

<sup>21</sup> GU C 17 del 19.1.2001, pag. 4 (28-30)

<sup>22</sup> COM(2001) 589 del 17.10.2001 (30)

### 3. VERSO UN CONCETTO COMUNITARIO DI SERVIZI DI INTERESSE GENERALE?

49. Non è probabilmente né auspicabile né possibile elaborare un'unica e completa definizione europea del contenuto dei servizi di interesse generale. Tuttavia, la vigente normativa comunitaria sui servizi di interesse economico generale include una serie di elementi comuni da cui si potrebbe dedurre un utile concetto comunitario di servizi di interesse economico generale. Questi riguardano in particolare: il servizio universale, la continuità, la qualità del servizio, l'accessibilità delle tariffe, la tutela degli utenti e dei consumatori. Questi elementi comuni individuano valori e obiettivi comunitari. Sono stati trasformati in obblighi nelle rispettive normative e perseguono obiettivi di efficienza economica, di coesione sociale o territoriale e di sicurezza per tutti i cittadini. Possono essere integrati anche da obblighi più specifici in base alle caratteristiche del settore interessato. Elaborati in particolare per talune industrie di rete, tali obblighi potrebbero anche applicarsi ai servizi sociali.

#### 3.1. Una serie comune di obblighi

##### 3.1.1 Servizio universale

50. Il concetto di servizio universale fa riferimento ad una serie di requisiti di interesse generale che assicurano che taluni servizi siano messi a disposizione di tutti gli utenti e consumatori finali al livello qualitativo stabilito, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo accessibile<sup>23</sup>. Tale concetto è stato sviluppato in particolare per alcune industrie di rete (ad esempio, le telecomunicazioni, l'elettricità e i servizi postali). Il concetto stabilisce il diritto di ogni cittadino di accedere a taluni servizi considerati essenziali e impone l'obbligo alle industrie di fornire un servizio definito a condizioni specificate, che includono fra l'altro una copertura territoriale totale. In un ambiente di mercato liberalizzato, un obbligo di servizio universale garantisce ad ognuno l'accesso al servizio ad un prezzo abbordabile e il mantenimento ed eventualmente il miglioramento della qualità dello stesso.

51. Il concetto di "servizio universale" è dinamico. Garantisce che i requisiti di interesse generale tengano conto degli sviluppi politici, sociali, economici e tecnologici e consente, ove necessario, di adeguare periodicamente tali requisiti all'evoluzione delle esigenze collettive dei cittadini.

52. Il concetto di "servizio universale" è anche flessibile e pienamente compatibile con il principio di sussidiarietà. Se i principi di base di un servizio universale sono definiti a livello comunitario, l'attuazione di tali principi può essere lasciata agli Stati membri, consentendo quindi di tener conto delle differenti tradizioni e delle specifiche circostanze nazionali o regionali. Inoltre, il concetto di servizio universale si può applicare a diverse strutture di mercato e può quindi essere utilizzato per regolamentare i servizi nelle diverse fasi di liberalizzazione e di apertura del mercato.

53. Negli ultimi vent'anni, il concetto di servizio universale è divenuto un pilastro portante della politica comunitaria sui servizi di interesse economico generale. Ha permesso di soddisfare le esigenze di interesse pubblico in molti ambiti, quali quelli

---

<sup>23</sup> Cfr. articolo 3, paragrafo 1 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva sul servizio universale), GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51

dell'efficienza economica, del progresso tecnologico, della protezione ambientale, della trasparenza e della responsabilità, dei diritti dei consumatori e delle misure specifiche sulla disabilità, l'età o l'istruzione. Il concetto di servizio universale ha anche contribuito a ridurre i livelli di disparità nelle condizioni e nelle opportunità di vita negli Stati membri.

54. L'attuazione del principio di servizio universale è un compito complesso e oneroso per i regolatori nazionali, figure che in molti casi sono state create recentemente e che quindi non hanno ancora maturato una solida esperienza. A livello comunitario, i diritti di accesso ai servizi sono definiti in direttive differenti, ma le istituzioni comunitarie non possono di per sé garantire che questi diritti siano del tutto concessi in pratica. Esiste il rischio che questi diritti stabiliti dalla normativa comunitaria rimangano su un piano teorico, anche nel caso in cui fossero formalmente recepiti nella legislazione nazionale.

### 3.1.2 *Continuità*

55. Alcuni servizi di interesse generale sono caratterizzati da un requisito di continuità: il prestatore del servizio è cioè tenuto a garantire la fornitura del servizio senza interruzione. Per quanto riguarda alcuni servizi, una fornitura ininterrotta può già rientrare nell'interesse commerciale del fornitore e pertanto può non essere necessario imporre all'operatore un requisito di continuità giuridica. A livello nazionale, il requisito di continuità deve essere compatibile con il diritto di sciopero dei lavoratori e con la necessità di rispettare le norme di legge.
56. Il requisito di garantire un servizio continuo non è trattato in modo coerente nella normativa comunitaria specifica per settore. In taluni casi, la normativa stabilisce esplicitamente un obbligo di continuità<sup>24</sup>. In altri casi, la regolamentazione specifica per settore non prevede un requisito di continuità, ma autorizza esplicitamente gli Stati membri ad imporre tale obbligo ai fornitori del servizio<sup>25</sup>.

### 3.1.3 *Qualità del servizio*

57. La definizione, il monitoraggio e l'applicazione di requisiti di qualità da parte delle autorità pubbliche sono divenuti un elemento fondamentale della regolamentazione dei servizi di interesse generale.
58. Per mantenere e sviluppare la qualità dei servizi nei settori liberalizzati, la Comunità non si è affidata soltanto alle forze del mercato. Se in generale spetta agli Stati membri definire i livelli di qualità per i servizi di interesse generale, in alcuni casi la

---

<sup>24</sup> Ad esempio, l'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva 97/67/CE (servizi postali) impone agli Stati membri di "garantire la fornitura permanente di un servizio postale." Cfr. direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14

<sup>25</sup> L'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva sull'elettricità stabilisce che "gli Stati membri possono, nell'interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore dell'energia elettrica obblighi di servizio pubblico per quanto riguarda la sicurezza ... la regolarità... delle forniture... Tali obblighi devono essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili; essi, e qualsiasi loro eventuale revisione, sono pubblicati e comunicati senza indugio alla Commissione dagli Stati membri." Cfr. direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996 concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, GU L 27 del 30.1.1997, pag. 20.

normativa comunitaria definisce già alcuni parametri di qualità: ad esempio, sulla disciplina della sicurezza, la correttezza e la trasparenza della tariffazione, la copertura territoriale e la protezione dalla disconnessione. In altri casi, gli Stati membri sono autorizzati o obbligati a fissare parametri di qualità. Inoltre, in alcuni casi, gli Stati membri sono tenuti a sorvegliare e a far rispettare i parametri di qualità e a garantire la pubblicazione di informazioni sugli stessi e sulle effettive prestazioni degli operatori. A livello comunitario, la regolamentazione più avanzata in tema di qualità è quella dei servizi postali e dei servizi di comunicazioni.

59. Inoltre, la Commissione ha elaborato misure non regolamentari per favorire la qualità dei servizi di interesse economico generale – compresi gli strumenti finanziari, gli standard europei su base volontaria e lo scambio di buone prassi. Ad esempio, nei settori dell'elettricità e del gas, la Comunità promuove la cooperazione volontaria fra regolatori.

#### 3.1.4. *Accessibilità delle tariffe*

60. Il concetto di accessibilità delle tariffe è stato sviluppato nell'ambito della regolamentazione dei servizi di telecomunicazioni; successivamente, è stato introdotto anche nella regolamentazione dei servizi postali<sup>26</sup>. Impone che un servizio di interesse economico generale sia offerto ad un prezzo abbordabile per renderlo accessibile a tutti. L'applicazione del principio di accessibilità delle tariffe contribuisce alla coesione economica e sociale negli Stati membri.

61. La vigente normativa del settore non specifica i criteri di determinazione dei prezzi accessibili. Questi criteri devono essere definiti dagli Stati membri. I criteri pertinenti possono essere collegati ad esempio al tasso di penetrazione o al prezzo di un paniere di servizi di base riferito al reddito disponibile di specifiche categorie di clienti. Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta alle esigenze e alle capacità di gruppi vulnerabili e emarginati. Infine, dopo aver fissato il livello accessibile, gli Stati membri devono garantire che tale livello sia effettivamente offerto, mettendo in atto un meccanismo di controllo dei prezzi (prezzi massimi, media geografica) e/o distribuendo sussidi alle persone interessate.

#### 3.1.5. *Tutela degli utenti e dei consumatori*

62. Nei servizi di interesse generale, le norme orizzontali di tutela dei consumatori si applicano analogamente a quanto avviene negli altri settori dell'economia. Inoltre, a causa della particolare rilevanza economica e sociale di questi servizi, sono state adottate nella normativa comunitaria settoriale specifiche misure per rispondere alle esigenze dei consumatori e delle imprese, compreso il loro diritto all'accesso a servizi internazionali di alta qualità<sup>27</sup>. I diritti dei consumatori e degli utenti sono stabiliti nella normativa specifica per i settori delle comunicazioni elettroniche, dei servizi postali, dell'energia (elettricità, gas), dei trasporti e della radiodiffusione. La strategia della politica dei consumatori 2002-2006<sup>28</sup> della Commissione ha definito i

---

<sup>26</sup> Nel contesto della proposta di modifica delle direttive sull'elettricità e sul gas è in discussione il concetto più ampio di "determinazione ragionevole dei prezzi"

<sup>27</sup> Ad esempio, nel trasporto aereo, questo comprende misure contro l'over-booking e un piano di risarcimento per l'imbarco negato

<sup>28</sup> COM(2002) 208; GU C 137 dell'8.6.2002, pag. 2

servizi di interesse generale come uno dei settori politici in cui è necessario un intervento per garantire un elevato livello di tutela dei consumatori.

63. La comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale del settembre 2000<sup>29</sup> fissa alcuni principi utili a definire i requisiti dei consumatori e degli utenti di quei servizi. Tali principi includono la buona qualità del servizio, elevati livelli di protezione sanitaria e di sicurezza fisica dei servizi, la trasparenza (ad esempio, sulle tariffe, sui contratti, sulla scelta e il finanziamento dei fornitori), la scelta del servizio, la scelta del fornitore, l'effettiva concorrenza fra i fornitori, l'esistenza di organismi di regolamentazione, la disponibilità di meccanismi di ricorso, la rappresentanza e la partecipazione attiva di consumatori ed utenti alla definizione e alla valutazione dei servizi e alla scelta delle modalità di pagamento. La comunicazione sottolinea come l'accesso universale, la continuità, l'elevata qualità e l'accessibilità dei prezzi rappresentino i cardini di una politica a favore dei consumatori nel settore dei servizi di interesse economico generale. Evidenzia inoltre la necessità di rispondere alle preoccupazioni dei cittadini che chiedono di considerare temi quali l'elevato livello 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.

64. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

- (9) Esistono altri requisiti che dovrebbero essere inclusi in un comune concetto di servizi di interesse generali? Quanto sono efficaci gli attuali requisiti in termini di raggiungimento degli obiettivi di coesione sociale e territoriale?
- (10) Tutti o alcuni di questi requisiti dovrebbero essere estesi ai servizi a cui attualmente non sono applicati?
- (11) Quali aspetti della regolamentazione di questi requisiti dovrebbero essere considerati a livello comunitario e quali quelli lasciati agli Stati membri?
- (12) Questi requisiti sono stati effettivamente attuati nei settori di pertinenza?
- (13) Tutti o alcuni di questi requisiti dovrebbero essere applicati anche ai servizi di interesse generale di natura non economica?

### **3.2. Ulteriori obblighi specifici**

65. Si potrebbe integrare una serie comune di obblighi di servizio pubblico con alcuni obblighi specifici che sono di interesse generale. Questi obblighi includono la sicurezza, la sicurezza degli approvvigionamenti, l'accesso e l'interconnettività alla rete e il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa.

66. *Sicurezza*

In un mondo che cambia rapidamente, i cittadini dell'Unione europea devono sentirsi ed essere sicuri. Tale nozione sta acquistando un peso crescente in seguito ad alcuni eventi. In particolare, dopo l'11 settembre 2001, la sicurezza è divenuta una priorità

---

<sup>29</sup> GU C 17 del 19.1.2001, pag. 4

per l'Europa nel suo complesso. Vari altri eventi hanno recentemente rinnovato questa preoccupazione<sup>30</sup>. La sicurezza è quindi un elemento fondamentale del modello europeo di società.

Il tema della sicurezza fa riferimento ad una serie comune di obiettivi perseguiti in quasi tutti gli Stati membri. In particolare, si intende prevenire eventuali attacchi contro la società. Questi obiettivi possono assumere forme differenti. Di norma sono stati perseguiti in Europa mediante i servizi di interesse generale. Tradizionalmente i servizi sono stati forniti sotto l'egida dello Stato e senza perseguire fini commerciali

Recentemente, la Commissione è impegnata ad aumentare il livello di sicurezza e ad adottare un approccio più europeo in alcuni settori, ad esempio quelli dei trasporti e dell'energia. Giova ricordare la comunicazione della Commissione sulle "ripercussioni degli attacchi terroristici negli Stati Uniti e sull'industria del trasporto aereo"<sup>31</sup>, le proposte della Commissione in seguito ai gravi incidenti avvenuti in mare lungo le coste europee<sup>32</sup> e il tentativo di giungere ad un approccio comunitario alla sicurezza nucleare<sup>33</sup>. In questo modo si evidenziano i diversi obiettivi che l'Europa nel suo complesso deve perseguire. I livelli di sicurezza dovrebbero quindi aumentare. Le motivazioni alla base di questo nuovo approccio sono diverse. Ad esempio, i problemi di norma vanno al di là delle frontiere nazionali, delle convenzioni internazionali e le norme non hanno un potere vincolante, mentre gli Stati membri devono talvolta superare i limiti imposti dalle norme comunitarie.

67. *Sicurezza degli approvvigionamenti*

Un elevato livello di qualità dei servizi implica la garanzia di una fornitura continua e sostenibile dei servizi sul lungo periodo. In generale, lo sviluppo del mercato interno ha generato un notevole aumento del livello di sicurezza delle forniture dei prodotti e dei servizi, tanto che i mercati interessati stanno operando in regime di concorrenza. Tuttavia, per alcuni servizi di interesse generale, l'intervento pubblico può essere necessario per migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti, in particolare per affrontare il rischio di insufficienti investimenti a lungo termine nelle infrastrutture e per garantire la disponibilità di una sufficiente capacità.

68. Nel settore dell'energia, la questione della sicurezza degli approvvigionamenti è stato oggetto di un ampio dibattito pubblico a livello comunitario sulla scorta di un Libro verde che la Commissione ha pubblicato nel 2001<sup>34</sup>. Il Libro verde intende aprire un dibattito con l'intento di definire una strategia a lungo termine per la sicurezza degli approvvigionamenti energetici finalizzata a garantire la disponibilità fisica ininterrotta dei prodotti energetici sul mercato, ad un prezzo accessibile per i consumatori e gli utenti, non trascurando i temi ambientali e lo sviluppo sostenibile. La Commissione ha presentato una relazione sui risultati del dibattito pubblico in una

---

<sup>30</sup> L'affondamento della petroliera "Prestige" e la recente comparsa della SARS.

<sup>31</sup> Datato 10.10.2001

<sup>32</sup> Oltre alle più recenti proposte dopo l'incidente della Prestige, cfr. anche le proposte avanzate dalla Commissione europea dopo l'affondamento della nave Erika nel 1999: COM(2002)142 e COM(2000)802

<sup>33</sup> Adottato il 6 novembre 2002. Cfr. in particolare la Comunicazione sulla sicurezza nucleare, COM(2000)605 def.

<sup>34</sup> Libro verde - Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico, COM(2000) 769 del 29.11.2000

comunicazione del giugno 2002<sup>35</sup>. Sulla base della consultazione, la Commissione ha concluso nella sua relazione che era necessario rafforzare il coordinamento delle misure che assicurano la sicurezza degli approvvigionamenti energetici. Come passo successivo, la Commissione ha presentato, nel settembre 2002, due proposte di direttiva intese a migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento di prodotti petroliferi e di gas naturale nell'Unione europea<sup>36</sup>.

69. Anche alcuni servizi di interesse generale estranei al settore dell'energia possono porre problemi in merito alla sicurezza dell'approvvigionamento. Eppure, la normativa comunitaria derivata non tratta la questione. Può pertanto essere utile considerare se vi siano altri settori in cui il tema della sicurezza degli approvvigionamenti debba essere trattato in modo specifico. Tuttavia, qualsiasi valutazione deve considerare che specifiche misure aggiuntive volte ad aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti implicano di norma un costo economico supplementare e potrebbe limitare la concorrenza. Per ogni intervento proposto per aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti è necessario assicurare che il costo relativo non sia maggiore dei benefici attesi<sup>37</sup>.

#### 70. *Accesso alla rete e interconnettività*

Ove esiste un'effettiva concorrenza, i meccanismi del mercato possono garantire la fornitura di servizi accessibili e di adeguata qualità, riducendo quindi in modo significativo la necessità di un intervento regolamentare. Nei casi in cui i servizi di interesse economico generale sono forniti sulla base di reti a copertura universale, l'impresa già consolidata sul mercato beneficia di un notevole vantaggio soprattutto per gli enormi costi irrecuperabili per la creazione e la manutenzione di reti alternative. Nei casi in cui i concorrenti possono operare soltanto come fornitori di servizi, l'accesso alla rete già consolidata è indispensabile per l'ingresso sul mercato. Tuttavia, anche nei settori in cui i concorrenti hanno il diritto di implementare la propria infrastruttura di rete, l'accesso alla rete può essere necessario per poter competere con gli operatori già consolidati sui mercati a valle. Se l'accesso di terzi alle reti esistenti non fosse possibile a condizioni eque e non discriminatorie, continuerebbero ad esistere i monopoli di fatto oppure l'operatore già consolidato potrebbe essere tentato di compiere discriminazioni sull'accesso. Pertanto, per raggiungere gli obiettivi della politica della concorrenza e del mercato interno, offrendo quindi una maggiore scelta, una qualità più elevata e prezzi minori, una normativa comunitaria specifica per i settori liberalizzati a livello comunitario armonizza e regola l'accesso alle infrastrutture di rete.

71. La Comunità ha adottato differenti strategie regolamentari per le diverse industrie di rete e i servizi di interesse generale. Questo è dovuto al fatto che queste industrie differiscono realmente per redditività, struttura produttiva, intensità di capitale, metodi di prestazione dei servizi e struttura della domanda. In alcuni settori,

---

<sup>35</sup> Relazione conclusiva sul Libro verde "Verso una strategia europea dell'approvvigionamento energetico", COM(2002) 321 del 29.6.2002

<sup>36</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al ravvicinamento delle misure in materia di sicurezza degli approvvigionamenti di prodotti petroliferi, GU C 331 E del 31.12.2002, pag. 249; proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale, GU C 331 E del 31.12.2002, pag. 262

<sup>37</sup> Cfr. documento di lavoro della Commissione "Sicurezza degli approvvigionamenti: l'attuale situazione nell'Unione europea" SEC(2002) 243 del 28.2.2002

l'operatore già consolidato sul mercato può rimanere integrato verticalmente, ma deve concedere l'accesso alla rete ai concorrenti che intendono entrare sul mercato. Nelle telecomunicazioni, gli operatori pubblici hanno l'obbligo di negoziare l'interconnessione delle proprie reti. Inoltre, i concorrenti hanno il diritto di utilizzare l'infrastruttura dell'operatore già consolidato. Questo è il sistema in vigore anche nei settori dell'elettricità e del gas. Nel settore postale, i nuovi operatori hanno creato reti di distribuzione dei colli senza richiedere l'accesso all'infrastruttura dell'operatore già consolidato sul mercato. Ove sussiste l'obbligo di concedere l'accesso, l'onere relativo rappresenta una questione regolamentare cruciale.

72. L'esperienza dimostra che probabilmente non esiste un unico approccio ideale alla regolamentazione dell'accesso alla rete. Le opzioni devono tener conto delle caratteristiche di ciascuna industria. Per questo motivo, nella regolamentazione dell'accesso alle industrie di rete, la Comunità ha fino ad oggi perseguito un approccio specifico per settore. Tuttavia, si può valutare se si possono trarre utili insegnamenti da un confronto intersettoriale di strategie e tecniche di regolamentazione.

73. *Pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa*

Le misure a garanzia del pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa di norma limitano il possesso di aziende che operano nel settore e impediscono la il controllo cumulativo o la partecipazione in più aziende. Il loro scopo è quello di tutelare la libertà di espressione e garantire che i mezzi di comunicazione di massa riflettano un ventaglio di opinioni e pareri, così come avviene in ogni società democratica.

74. È opportuno anzitutto notare che la tutela del pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa spetta primariamente agli Stati membri. Attualmente, la normativa comunitaria derivata non contiene disposizioni finalizzate direttamente alla tutela del pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa. Tuttavia, il diritto comunitario consente l'applicazione di misure di salvaguardia nazionali rispetto al pluralismo. Lo scopo degli strumenti del diritto comunitario esistenti è garantire un equilibrio economico fra gli operatori del mercato: tali strumenti hanno un impatto sul settore mediatico come area di attività economica e non - o almeno soltanto in modo molto indiretto - come mezzo per trasmettere le informazioni al cittadino. Già nel dicembre 1992, la Commissione ha pubblicato un Libro verde<sup>38</sup> allo scopo di avviare un dibattito pubblico sulla necessità di un'azione comunitaria nel settore. Il dibattito non aveva prodotto conclusioni pratiche chiare e la Commissione non aveva assunto alcuna iniziativa formale. A distanza di dieci anni, preso atto della crescente concentrazione del settore e della proliferazione dei media elettronici, la tutela del pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa rimane una questione rilevante<sup>39</sup>. Si auspica di conoscere il parere degli Stati membri sull'eventuale necessità di un intervento comunitario più incisivo in questo settore.

75. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

---

<sup>38</sup> Pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno – Valutazione della necessità di un'azione comunitaria. Libro verde della Commissione, COM(92) 480 del 23.12.1992

<sup>39</sup> Cfr. anche il protocollo specifico sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri allegato al trattato CE dal trattato di Amsterdam

- (14) Quali tipi di servizi di interesse generale potrebbero creare problemi in termini di sicurezza degli approvvigionamenti? La Comunità dovrebbe adottare misure addizionali?
- (15) Si dovrebbero adottare misure addizionali a livello comunitario per migliorare l'accesso alla rete e l'interconnettività? In quali settori? Quali misure si dovrebbero prevedere, in particolare rispetto ai servizi transfrontalieri?
- (16) Quali altri obblighi di servizio pubblico specifici per settore dovrebbero essere considerati?
- (17) Si dovrebbe riconsiderare la possibilità di adottare a livello comunitario misure concrete a tutela del pluralismo? Quali misure si potrebbero prevedere?

#### **4. UNA CORRETTA GOVERNANCE: ORGANIZZAZIONE, FINANZIAMENTO E VALUTAZIONE**

76. Per quanto concerne l'intervento delle autorità pubbliche degli Stati membri nella fornitura di servizi di interesse generale, ai fini di una maggiore chiarezza si possono mettere in luce tre aspetti:
- La definizione e l'attuazione degli obblighi e la scelta del modello organizzativo;
  - Il finanziamento di servizi di interesse generale;
  - La valutazione di servizi di interesse generale.

##### **4.1. Definizione degli obblighi e scelta del modello organizzativo**

77. Come affermato in precedenza, le autorità nazionali, regionali e locali di ciascuno Stato membro sono, in linea di principio, liberi di definire ciò che considerano essere un servizio di interesse generale. Tale facoltà riguarda anche l'imposizione di obblighi ai fornitori di tali servizi, purché conformi alle norme comunitarie. In mancanza di una normativa comunitaria specifica, spetta quindi agli Stati membri definire i requisiti relativi agli obblighi di servizio universale, quelli relativi alla copertura territoriale, i parametri di qualità e di sicurezza, i diritti degli utenti e dei consumatori o i requisiti ambientali.
78. Soltanto nel caso delle grandi industrie di rete, la Comunità ha armonizzato le norme sugli obblighi di servizio pubblico, definendo requisiti comuni nella normativa comunitaria specifica. Questo è per esempio il caso dei settori delle comunicazioni elettroniche e dei servizi postali. Tuttavia, anche in presenza di obblighi armonizzati, spetta agli Stati membri specificarli e attuarli in linea con le caratteristiche specifiche del settore. In generale, l'armonizzazione specifica degli obblighi di servizio pubblico non impedisce agli Stati membri di imporre obblighi addizionali e di maggiore portata, compatibili con il diritto comunitario, se non diversamente stabilito nelle misure di armonizzazione<sup>40</sup>. Nelle comunicazioni elettroniche, questi obblighi supplementari non possono essere finanziati dall'interno del settore.

---

<sup>40</sup> Ad esempio, la direttiva postale impone agli Stati membri di garantire un minimo di cinque consegne giornaliere agli utenti finali alla settimana. Gli Stati membri potrebbero imporre un numero maggiore di consegne o specificare ulteriormente i termini delle consegne

79. Per quanto riguarda l'organizzazione della fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati)<sup>41</sup>.
80. I fornitori di servizi di interesse economico generale, compresi i fornitori di servizi in-house, sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza del trattato. Le decisioni di concedere diritti speciali ed esclusivi ai fornitori di servizi in-house o di favorirli in altri modi possono costituire una violazione del trattato, nonostante la parziale tutela offerta dall'articolo 86. La giurisprudenza ne conferma la correttezza, in particolare: nel caso in cui i requisiti di servizio pubblico che il fornitore del servizio deve soddisfare non siano correttamente specificati<sup>42</sup>; nel caso in cui il fornitore del servizio sia manifestamente incapace di soddisfare la richiesta<sup>43</sup>; nei casi in cui esista un modo alternativo di soddisfare i requisiti con un effetto meno negativo sulla concorrenza<sup>44</sup>.
81. Se un'autorità pubblica di uno Stato membro sceglie di affidare la fornitura di un servizio di interesse generale a terzi, la selezione deve rispettare taluni principi e regole per garantire condizioni eque a tutti i fornitori, pubblici o privati, potenzialmente in grado di fornire tale servizio. Questo garantisce che tali servizi siano forniti alle condizioni economicamente più vantaggiose disponibili sul mercato. Nell'ambito di questi principi e norme, le autorità pubbliche hanno comunque la facoltà di definire le caratteristiche del servizio da fornire, comprese quelle relative alla qualità, nel perseguimento degli obiettivi di politica pubblica. Si possono osservare due situazioni:
- Se l'atto con cui le autorità pubbliche affidano la fornitura di un servizio di interesse economico generale a terzi è un contratto di servizio pubblico o un contratto per l'esecuzione di opere, così come definito dalle direttive sugli appalti o la concessione di lavori, secondo la definizione della direttiva 93/37/CEE<sup>45</sup> esso deve rispettare le norme procedurali definite dalla pertinente direttiva sugli appalti, purché raggiunga o superi una soglia definita nella direttiva pertinente e non sia escluso dal suo campo di applicazione.
  - Se l'atto con cui le autorità pubbliche affidano la fornitura di un servizio di interesse economico generale a terzi non è disciplinato dalle direttive sugli appalti

---

<sup>41</sup> Per quanto riguarda i trasporti locali interni, la Commissione ha proposto una normativa che impone agli Stati membri di utilizzare concessioni di servizio pubblico. Cfr. ... Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico e la concessione di contratti di servizio pubblico per il trasporto di passeggeri per ferrovia, su strada e per via navigabile, GU C 151 E del 25.6.2002, pag. 246

<sup>42</sup> Cfr. la sentenza della Corte nel caso *Silver Line Reisebüro* (C-66/86: sentenza dell'11.4.89)

<sup>43</sup> Cfr. la sentenza della Corte nel caso *Höfner* (C-41/90: sentenza del 23.4.91)

<sup>44</sup> Cfr. la sentenza della Corte nella causa *Vlaamse Televisie Maatschappij* (T-266/97: sentenza dell'8.7.99)

<sup>45</sup> Indipendentemente dalla definizione utilizzata nella legislazione nazionale

pubblici, tale atto deve nondimeno rispettare i principi che discendono direttamente dal trattato e in particolare le disposizioni sulla libertà di fornire servizi e sulla libertà di stabilimento. Questo è ad esempio il caso degli appalti pubblici o della concessione di lavori che non raggiungono la soglia prevista, di concessioni di servizi (ad esempio, appalti che prevedono che il fornitore del servizio, almeno in parte, abbia il diritto di sfruttare il servizio) o di atti unilaterali che assegnano il diritto di fornire un servizio di interesse economico generale. Queste norme e questi principi comprendono l'equo trattamento, la trasparenza, la proporzionalità, il reciproco riconoscimento e la tutela dei diritti individuali<sup>46</sup>.

82. Nel settore dei servizi ambientali, in particolare per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, le autorità pubbliche possono concedere diritti esclusivi agli organismi creati dai produttori per il riciclaggio di taluni rifiuti. Tali organismi sono soggetti alle norme sulla concorrenza. Essi sono spesso creati nel contesto di approcci innovativi intesi a garantire la prevenzione e il riciclaggio di rifiuti, ad esempio l'applicazione della cosiddetta "responsabilità del produttore". Ciò implica l'attribuzione ai produttori di prodotti che sono fonti di rifiuti di una responsabilità sul piano finanziario per la gestione dei rifiuti.
83. Pertanto, le autorità pubbliche di ciascuno Stato membro mantengono una notevole libertà nel definire e attuare gli obblighi di servizio pubblico e nell'organizzare la fornitura di servizi di interesse generale. Da un lato, questo consente agli Stati membri di elaborare politiche che non trascurino le circostanze specifiche a livello nazionale, regionale o locale. Ad esempio, le regioni distanti o scarsamente popolate devono poter essere trattate in modo differente rispetto a quelle centrali o densamente popolate. Dall'altro, l'assenza di una normativa specifica può creare incertezza sul piano giuridico e distorsioni del mercato<sup>47</sup>. A livello europeo, sono stati sviluppati diversi modelli di cooperazione fra i regolatori nazionali nell'intento di migliorare la coerenza delle politiche degli Stati membri, ma un'autorità di regolamentazione europea non esiste per ogni tipo di servizio<sup>48</sup>. Potrebbe inoltre risultare utile un più ampio processo di scambio di prassi ottimali e di esperienze, che coinvolga non soltanto i responsabili della regolamentazione ma anche altre parti interessate. La Commissione ritiene che su questi punti sia necessario avviare un ampio dibattito.
84. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

(18) Siete a conoscenza di casi in cui le norme comunitarie hanno indebitamente

---

<sup>46</sup> Cfr. la Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario, GU C 121 del 29.4.2000, pag. 2

<sup>47</sup> Ad esempio, nel settore delle acque, la mancanza di una normativa specifica ha determinato lo sviluppo assai difforme delle strutture industriali negli Stati membri. Cfr. WRC/Ecologic, Study on the Application of the Competition Rules to the Water Sector in the European Community ("WRC/ecologia, studio sull'applicazione delle norme sulla concorrenza al settore delle acque nella Comunità europea"), dicembre 2002, disponibile all'indirizzo:

[http://europa.eu.int/comm/competition/publications/studies/water\\_sector\\_report.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/publications/studies/water_sector_report.pdf)

Tuttavia, per quanto riguarda gli aspetti commerciali, la direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE, GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1, fissa alcune norme di trasparenza per i servizi relativi all'acqua. L'articolo 9 della direttiva tratta delle politiche dei prezzi e chiede agli Stati membri di considerare il principio di recupero dei costi, compresi quelli ambientali, e il principio secondo cui "chi inquina paga"

<sup>48</sup> Cfr. allegato per maggiori dettagli

limitato le modalità di organizzazione dei servizi di interesse generale o quelle di definizione degli obblighi di servizio pubblico a livello nazionale, regionale o locale? Siete a conoscenza di casi in cui le modalità di organizzazione dei servizi di interesse generale o di definizione degli obblighi di servizio pubblico a livello nazionale, regionale o locale costituiscono un ostacolo al completamento del mercato interno?

- (19) Gli obblighi di servizio pubblico specifici per il servizio dovrebbero essere maggiormente armonizzati a livello Comunitario? Per quali servizi?
- (20) Occorre un maggiore scambio di prassi ottimali e benchmarking in ordine ad aspetti che riguardano l'organizzazione di servizi di interesse generale nell'Unione? Chi dovrebbe essere coinvolto e quali dovrebbero essere i settori destinatari?

#### **4.2. FINANZIAMENTO DI SERVIZI DI INTERESSE GENERALE**

85. Molti servizi di interesse generale non possono essere forniti sulla base dei soli meccanismi di mercato e sono necessarie specifiche disposizioni per garantire l'equilibrio finanziario del fornitore. Ad esempio, un accesso universale o una totale copertura geografica non possono essere garantiti dal solo mercato. Attualmente, spetta agli Stati membri garantire il finanziamento dei servizi di interesse generale e calcolare gli oneri supplementari di fornitura. In alcuni casi, la Comunità può contribuire al finanziamento di progetti specifici mediante cofinanziamento, ad esempio attraverso i suoi fondi strutturali o i programmi TEN.
86. In base alle tradizioni storiche e alle caratteristiche specifiche dei servizi in oggetto, gli Stati membri applicano meccanismi diversi per garantire l'equilibrio finanziario dei fornitori di servizi di interesse generale. I meccanismi di finanziamento applicati dagli Stati membri includono:
- Un sostegno finanziario diretto attraverso il bilancio statale (ad esempio, sussidi o altri benefici finanziari quali la riduzione delle imposte).
  - Diritti speciali o esclusivi (ad esempio, un monopolio legale).
  - Contributi dei partecipanti al mercato (ad esempio, un fondo per il servizio universale).
  - Calcolo della media delle tariffe (ad esempio, una tariffa nazionale uniforme nonostante le notevoli differenze di costo della fornitura del servizio).
  - Finanziamento basato su principi di solidarietà (ad esempio, contributi per la previdenza sociale).
87. Pur continuando a coesistere forme diverse di finanziamento, negli ultimi decenni si è manifestata una chiara tendenza: gli Stati membri hanno abolito in misura crescente i diritti esclusivi di fornitura di servizi di interesse generale e hanno aperto i mercati a nuovi operatori. Ciò ha reso necessario scegliere altre forme di sostegno finanziario, quali la creazione di fondi specifici finanziati dagli operatori del mercato o attraverso

fondi del bilancio pubblico, optando in ogni caso per il sistema meno distortivo<sup>49</sup>. Queste forme di finanziamento hanno reso più trasparenti i costi di fornitura dei servizi di interesse generale e le relative scelte politiche e ha arricchito il dibattito politico su questi servizi.

88. In linea generale, gli Stati membri possono scegliere il sistema da applicare per finanziare i rispettivi servizi di interesse generale. Essi devono soltanto assicurare che i meccanismi scelti non abbiano effetti distortivi sul funzionamento del mercato interno. In particolare, gli Stati membri possono rimborsare gli oneri sostenuti per il funzionamento del servizio di interesse economico generale. Le norme sugli aiuti di stato vietano compensi eccessivi. Per aumentare la certezza giuridica e la trasparenza nell'applicazione delle norme sugli aiuti di stato ai servizi di interesse generale, nella Relazione al Consiglio europeo di Laeken, la Commissione ha annunciato la propria intenzione di creare un quadro comunitario per gli aiuti di stato concessi ai servizi di interesse economico generale e quindi, con l'esperienza acquisita nell'applicazione di questo quadro, di adottare un regolamento nel settore dei servizi di interesse economico generale. L'elaborazione di linee guida sull'applicazione delle norme sugli aiuti di stato ai servizi di interesse economico generale è attualmente in corso<sup>50</sup>.
89. In alcuni casi, la normativa specifica per settore stabilisce norme specifiche per il finanziamento degli oneri supplementari degli obblighi di servizio pubblico. Per quanto riguarda le *comunicazioni elettroniche*, la disciplina specifica impone agli Stati membri di annullare tutti i diritti speciali o esclusivi, ma prevede la possibilità di creare un fondo di copertura degli oneri supplementari di fornitura di un servizio universale sulla base dei contributi degli operatori del mercato<sup>51</sup>. Per quanto riguarda i *servizi postali*, la direttiva postale consente di mantenere un monopolio postale definito e di creare un fondo per il servizio universale per finanziare i servizi<sup>52</sup>. Nel settore dei *trasporti aerei*, gli Stati membri possono concedere un'autorizzazione esclusiva temporanea sulla base di un bando aperto per garantire un servizio regolare su talune rotte per le quali il mercato non offre un servizio adeguato<sup>53</sup>. Nel *trasporto pubblico*, la Comunità ha fissato norme per il calcolo dei rimborsi<sup>54</sup>.
90. Le norme sul mercato interno, sulla concorrenza e sugli aiuti di stato intendono assicurare che ogni sostegno finanziario concesso ai fornitori di servizi di interesse generale non abbia effetti distortivi sulla concorrenza e sul funzionamento del

---

<sup>49</sup> Cfr. Liberalizzazione delle industrie di rete, implicazioni economiche e principali questioni politiche, European Economy n. 4 del 1999

<sup>50</sup> Relazione sullo stato d'avanzamento dei lavori sulle linee guida per gli aiuti di Stato e i servizi di interesse economico generale, 13.12.2002

<sup>51</sup> Articolo 13 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51

<sup>52</sup> Gli articoli 7 e 9, paragrafo 4 della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, GU L 15 del 21.1.1998, pag.14, modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2002/39/CE, GU L 176 del 5.7.2002, pag. 21

<sup>53</sup> L'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, GU L 240 del 24.8.1992, pag. 8

<sup>54</sup> Regolamento (CEE) n. 1169/69 del Consiglio del 26.06.1969 relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, GU L 156 del 28.6.1969, pag. 1 modificato da ultimo dal regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio, GU L 169 del 29.6.1991, pag. 1

mercato interno. Inoltre, la vigente normativa specifica del settore garantisce soltanto che i meccanismi di finanziamento attuati dagli Stati membri siano il meno distorsivi della concorrenza e agevolino l'ingresso sul mercato. Di conseguenza, la normativa comunitaria consente in particolare un ingresso nel mercato su base selettiva.

91. La normativa comunitaria non considera altri criteri pertinenti per la scelta del meccanismo di finanziamento, quali l'efficienza o gli effetti redistributivi. Non sono oggetto di studi specifici gli effetti del meccanismo scelto sugli investimenti a lungo termine dei fornitori di servizi e di infrastrutture e la sicurezza della fornitura.
92. In questa fase, la Commissione ritiene opportuno discutere se questi criteri possano indurre a ritenere che si debbano privilegiare meccanismi di finanziamento specifici e se la Comunità debba assumere iniziative a favore di specifici meccanismi di finanziamento.
93. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

- (21) Siete a conoscenza di casi in cui il diritto comunitario e in particolare l'applicazione delle norme sugli aiuti di stato hanno impedito il finanziamento di servizi di interesse generale o determinato scelte inefficaci?
- (22) Si dovrebbe prediligere una modalità specifica di finanziamento sotto il profilo della trasparenza, della responsabilità, dell'efficienza, degli effetti redistributivi o della concorrenza? In caso affermativo, la Comunità dovrebbe adottare misure adeguate?
- (23) Esistono settori e/o circostanze in cui l'ingresso sul mercato dopo una sorta di "scrematura" può risultare inefficace e contrario all'interesse pubblico?
- (24) Le conseguenze e i criteri del finanziamento basato su principi di solidarietà dovrebbero essere specificati a livello comunitario?

#### **4.3. Valutazione dei servizi di interesse generale**

94. L'evoluzione dell'ambiente tecnologico e regolamentare nonché il crescente impatto delle politiche comunitarie sui servizi di interesse generale ha messo in luce l'esigenza di una corretta valutazione delle prestazioni di questi servizi a livello comunitario e nazionale. La valutazione dei servizi di interesse generale è importante a causa della loro rilevanza per l'economia nel suo complesso e la qualità di vita di ciascuno. La valutazione è necessaria per verificare se i mandati di interesse generale assegnati dalle autorità pubbliche ai fornitori siano effettivamente assolti. Una valutazione complessiva accresce la trasparenza e fornisce la base per scelte politiche migliori ed un dibattito democratico informato. Essa consente di valutare sia l'efficienza economica di un servizio che l'effettivo conseguimento di altri obiettivi di politica pubblica perseguiti dalle autorità. A livello comunitario, la valutazione dei servizi di interesse economico generale è essenziale per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di coesione sociale e territoriale e di protezione dell'ambiente. La valutazione delle prestazioni può inoltre favorire lo scambio delle migliori prassi fra

gli Stati e fra i diversi settori economici. Rappresenta un elemento centrale della *governance*<sup>55</sup> Europea corretta.

95. Negli ultimi anni, la Commissione ha aumentato il proprio impegno nella valutazione dei servizi di interesse generale e ha sviluppato una strategia di valutazione che segue tre linee<sup>56</sup>:
- La Commissione svolge valutazioni periodiche delle industrie di rete che sono state liberalizzate a livello comunitario (valutazione settoriale).
  - Inoltre, la Commissione ha iniziato nel 2001 a svolgere valutazioni annuali intersettoriali delle industrie di rete (valutazione orizzontale).
  - In terzo luogo, la Commissione svolge sondaggi periodici sulla soddisfazione dei consumatori nel settore dei servizi di interesse economico generale (ad esempio, tramite i sondaggi d'opinione e le ricerche qualitative di Eurobarometro).
96. La valutazione dei servizi di interesse generale è un compito complesso. Una valutazione complessiva deve essere multidisciplinare e multidimensionale e deve considerare gli aspetti politici, economici, sociali e ambientali, comprese le esternalità. Deve anche tener conto degli interessi e delle opinioni di tutte le parti interessate. È importante sapere che cosa intendono per buona prestazione dei servizi gli utenti e i consumatori (compresi i gruppi vulnerabili ed emarginati), i partner sociali e le altre parti e conoscerne le aspettative per il futuro. Per questi motivi, il presente Libro verde intende avviare una discussione sui criteri che, nell'opinione delle parti interessate, si dovrebbero utilizzare ai fini della valutazione. Nell'ambito della valutazione orizzontale, la Commissione ha proposto una metodologia di valutazione dei servizi di interesse generale<sup>57</sup>, sottolineando la necessità di sviluppare progressivamente e migliorare le valutazioni orizzontali periodiche negli anni a venire. L'enorme disparità nella disponibilità e nella qualità dei dati rende notevolmente più difficile una valutazione complessiva; sarebbe opportuno studiare metodi che accrescano tali disponibilità e qualità dei dati<sup>58</sup>.
97. A livello comunitario, la Commissione elabora relazioni sulle prestazioni delle industrie di rete che forniscono servizi di interesse economico generale. Essa trasmette i risultati al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e a tutte le parti interessate, nell'intento di informare il maggior numero di persone. Tuttavia, le risorse della Commissione da dedicare all'attività di valutazione sono limitate e la Commissione non è in grado di proporre un parere consolidato che rappresenti tutte le opinioni, spesso divergenti, delle diverse parti. Si dovrebbe pertanto discutere i termini di conduzione della valutazione a livello comunitario e sulle modalità di ripartizione delle responsabilità.

---

<sup>55</sup> La governance europea – Un libro bianco, COM(2001)428 del 25.7.2001; Relazione al Consiglio europeo di Laeken, COM(2001) 598 del 17.10.2001

<sup>56</sup> Relazione al Consiglio europeo di Laeken – Servizi di interesse generale, COM(2001) 598 del 17.10.2001; Comunicazione della Commissione: Nota metodologica per la valutazione orizzontale dei servizi di interesse economico generale, COM(2002)331 def., 18.6.2002

<sup>57</sup> Comunicazione della Commissione – Metodologia per la valutazione orizzontale dei servizi di interesse economico generale, COM(2002) 331 def. del 18.6.2002

<sup>58</sup> Le risposte e le osservazioni devono citare il numero del quesito cui si riferiscono. Cfr. anche l'allegato

98. Inoltre, la valutazione delle prestazioni a livello comunitario è attualmente limitata essenzialmente alle industrie di rete oggetto della normativa comunitaria specifica. Altri settori non rientrano nella strategia di valutazione della Commissione. Si potrebbe considerare se sussiste l'esigenza di estendere la valutazione comunitaria oltre l'attuale ambito di applicazione senza violare il principio di sussidiarietà.
99. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

- (25) Come dovrebbe essere organizzata a livello comunitario la valutazione delle prestazioni dei servizi di interesse generale? Quali disposizioni istituzionali si dovrebbero adottare?
- (26) Quali aspetti dovrebbero riguardare i processi di valutazione comunitari? Quali dovrebbero essere i criteri per le valutazioni a livello comunitario? Quali servizi di interesse generale dovrebbero essere inclusi in una valutazione a livello comunitario?
- (27) Come potrebbero partecipare i cittadini alla valutazione? Esistono esempi di buona prassi?
- (28) Come si può migliorare la qualità dei dati per le valutazioni? In particolare, fino a che punto gli operatori possono essere obbligati a fornire dati?

## **5. I SERVIZI DI INTERESSE GENERALE E LA SFIDA DELLA GLOBALIZZAZIONE**

### **5.1. Politica commerciale**

100. Gli accordi internazionali sul commercio nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e spesso a livello bilaterale, prevedono disposizioni sui servizi che non sono prestati nell'esercizio dell'autorità governativa (forniti cioè su base commerciale o in concorrenza con uno o più fornitori di servizi). Tali disposizioni riguardano lo scambio di servizi e le condizioni in cui i fornitori di servizi possono operare sui mercati stranieri. In base all'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) ciascun membro determina i settori dei servizi che si possono aprire ai fornitori stranieri (il cosiddetto approccio "bottom-up") e le relative condizioni. Inoltre, il GATS riconosce esplicitamente il diritto sovrano dei membri dell'OMC di regolamentare le attività economiche e non economiche sul proprio territorio nel perseguimento di obiettivi di politica pubblica. Per quanto riguarda i servizi oggetto di questi accordi, ogni parte contraente mantiene il diritto di determinare gli obblighi specifici che possono essere imposti agli operatori. I membri mantengono la possibilità di escludere dagli impegni del GATS i settori in cui un'apertura alla concorrenza potrebbe minacciare ad esempio la disponibilità, la qualità e l'accessibilità di questi servizi. Pertanto, i membri possono mantenere il monopolio (pubblico o privato) dei servizi. I negoziati nel quadro dell'OMC non influiscono direttamente o indirettamente sulle decisioni degli Stati membri di privatizzare alcune imprese.
101. In tale contesto, la Comunità europea ha liberamente deciso di assumere impegni vincolanti in ordine ad alcuni servizi di interesse generale già aperti alla concorrenza nell'ambito del mercato interno. Grazie a tali impegni, i fornitori stranieri ottengono l'accesso al mercato della Comunità europea alle medesime, o talora più restrittive,

condizioni previste per qualsiasi fornitore europeo di servizi. Gli impegni assunti nel contesto multilaterale dell'OMC (impegni GATS) o in un contesto bilaterale non avevano finora avuto alcun impatto sul modo in cui i servizi di interesse generale sono regolamentati nel diritto comunitario. Non avevano inoltre esercitato alcun impatto sulle modalità di finanziamento dei servizi stessi. In realtà, gli obblighi di maggiore portata sono stati assunti a livello bilaterale e si limitano all'estensione territoriale del regime comunitario sugli aiuti di stato.

102. Ulteriori negoziati nei settori della liberalizzazione del commercio di servizi nonché sulle regole relative ai sussidi collegati allo scambio di servizi sono in corso nell'ambito della Doha Development Agenda. La Comunità europea sta altresì negoziando gli accordi sugli scambi bilaterali nel settore dei servizi. In tale contesto, come in passato, la Comunità europea tratta i servizi di interesse generale con l'intento di garantirne la piena coerenza con il livello di liberalizzazione e con la disciplina applicata nell'ambito del mercato interno.

103. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

(29) Esiste uno specifico ambito all'interno della Comunità europea che merita particolare attenzione quando si discute di servizi di interesse generale nei negoziati internazionali sul commercio? Prego specificare.

## **5.2. Politica dello sviluppo e della cooperazione**

104. Il principale obiettivo della politica di sviluppo della Comunità europea è la riduzione della povertà nei paesi in via di sviluppo. Garantire l'accesso ad un livello minimo di servizi di interesse generale è un prerequisito essenziale per raggiungere l'obiettivo in quanto i servizi di interesse generale non soltanto soddisfano alcune delle esigenze di base dell'uomo, ma costituiscono anche l'indispensabile piattaforma per sviluppare l'economia dei paesi più poveri.

105. Gli investimenti privati nei servizi di interesse generale possono favorire una migliore fornitura di servizi essenziali in questi paesi. Tuttavia, l'apertura del mercato e la privatizzazione nei paesi in via di sviluppo possono dare origine anche a legittimi timori in merito alla governance e alla regolamentazione. Pertanto, ogni riforma non dovrebbe trascurare l'esigenza di un idoneo quadro istituzionale e regolamentare e dovrebbe basarsi su una valutazione complessiva del suo impatto sulla crescita economica, l'occupazione, la prestazione dei servizi, l'accesso equo, le condizioni ambientali e il bilancio nazionale.

106. Ai fini della discussione è stato proposto il seguente quesito:

(30) In che modo la Comunità potrebbe sostenere e promuovere al meglio gli investimenti nei servizi essenziali necessari nei paesi in via di sviluppo nel quadro della sua politica di cooperazione allo sviluppo?

## **6. CONCLUSIONE OPERATIVA**

107. La Commissione invita tutte le parti interessate a rispondere a tutti i quesiti proposti nel presente Libro verde. Le risposte e ogni eventuale osservazione possono essere inviati al seguente indirizzo:

**Commissione europea**  
**Libro verde sui servizi di interesse generale - Consultazione**  
**BREY 7/342 B-1049 Bruxelles**

oppure per posta elettronica al seguente indirizzo:

[SGI-Consultation@cec.eu.int](mailto:SGI-Consultation@cec.eu.int)

Ogni osservazione deve essere inviata alla Commissione al più tardi entro il **15 settembre 2003**. Le risposte e le osservazioni devono menzionare il numero del quesito cui si riferiscono. A fini informativi, il Segretariato generale della Commissione pubblicherà i contributi trasmessi elettronicamente e i riferimenti del mittente sul sito web dedicato al Libro verde

[http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest/](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/)

previo esplicito accordo del mittente.

108. Sulla base dei contributi ricevuti, la Commissione intende giungere a delle conclusioni in autunno ed eventualmente proporre iniziative concrete in seguito.

## RIEPILOGO DI TUTTI I QUESITI PROPOSTI PER LA DISCUSSIONE

### *Quale modello di sussidiarietà?*

- (1) Lo sviluppo di servizi di interesse generale di alta qualità dovrebbe essere incluso fra gli obiettivi comunitari? Sarebbe necessario attribuire alla Comunità ulteriori poteri giuridici nel settore dei servizi di interesse generale economici e non economici?
- (2) È necessario chiarire in che modo sono ripartite le responsabilità fra la Comunità e le amministrazioni degli Stati membri? Si avverte l'esigenza di chiarire il concetto di servizi che non incidono sugli scambi fra gli Stati membri? In caso affermativo, come si dovrebbe procedere?
- (3) Esistono servizi (diversi da quelli forniti dalle grandi industrie di rete di cui al punto 30) per i quali si dovrebbe creare un quadro regolamentare a livello comunitario?
- (4) Il quadro istituzionale dovrebbe essere migliorato? In che modo? Quali dovrebbero essere i rispettivi ruoli delle autorità di regolamentazione e della concorrenza? Sussistono i presupposti per la creazione di un regolatore europeo per ciascuna industria regolamentata o di reti strutturate a livello europeo di regolatori nazionali?

### *Normativa specifica per il settore e quadro giuridico generale*

- (5) È auspicabile un quadro comunitario generale per i servizi di interesse generale? Quale sarebbe il valore aggiunto rispetto all'attuale normativa settoriale? Quali settori e quali temi e diritti dovrebbero essere trattati? Quale strumento giuridico si dovrebbe utilizzare (ad esempio, direttiva, regolamento, raccomandazione, comunicazione, linee guida, accordo interistituzionale)?
- (6) Quale è stato fino ad oggi l'impatto della regolamentazione specifica per settore? Ha prodotto incongruenze?

### *Servizi economici e servizi non economici*

- (7) È necessario specificare ulteriormente i criteri utilizzati per determinare se un servizio è di natura economico o non economica? Si dovrebbe chiarire ulteriormente la posizione delle organizzazioni no-profit e delle organizzazioni che svolgono funzioni preminentemente sociali?
- (8) Quale dovrebbe essere il ruolo della Comunità rispetto ai servizi non economici di interesse generale?

### ***Una serie comune di obblighi***

- (9) Esistono altri requisiti che dovrebbero essere inclusi in un comune concetto di servizi di interesse generali? Quanto sono efficaci i requisiti vigenti rispetto al conseguimento di obiettivi di coesione sociale e territoriale?
- (10) Tutti o alcuni di questi requisiti dovrebbero essere estesi ai servizi a cui attualmente non sono applicati?
- (11) Quali aspetti della regolamentazione di questi requisiti dovrebbero essere considerati a livello comunitario e quali quelli lasciati agli Stati membri?
- (12) Questi requisiti sono stati effettivamente attuati nei settori di pertinenza?
- (13) Tutti o alcuni di questi requisiti dovrebbero essere applicati anche ai servizi di interesse generale di natura non economica?

### ***Obblighi specifici per il settore***

- (14) Quali tipi di servizi di interesse generale potrebbero creare problemi in termini di sicurezza degli approvvigionamenti? La Comunità dovrebbe adottare misure aggiuntive?
- (15) Si dovrebbero adottare misure aggiuntive a livello comunitario per migliorare l'accesso alla rete e l'interconnettività? In quali settori? Quali misure si dovrebbero prevedere in particolare rispetto ai servizi transfrontalieri?
- (16) Quali altri obblighi di servizio pubblico specifici per settore dovrebbero essere considerati?
- (17) La possibilità di adottare misure concrete a tutela del pluralismo dovrebbe essere riconsiderata a livello comunitario? Quali misure si potrebbero prevedere?

### ***Definizione degli obblighi e scelte organizzative***

- (18) Siete a conoscenza di casi in cui le norme comunitarie hanno indebitamente limitato le modalità di organizzazione dei servizi di interesse generale o quelle di definizione degli obblighi di servizio pubblico a livello nazionale, regionale o locale? Siete a conoscenza di casi in cui le modalità di organizzazione dei servizi di interesse generale o di definizione degli obblighi di servizio pubblico a livello nazionale, regionale o locale costituiscono un ostacolo al completamento del mercato interno?
- (19) Gli obblighi di servizio pubblico specifici per il servizio dovrebbero essere maggiormente armonizzati a livello Comunitario? Per quali servizi?
- (20) Occorre un maggiore scambio di prassi ottimali e benchmarking in ordine ad aspetti che riguardano l'organizzazione di servizi di interesse generale nell'Unione? Chi dovrebbe essere coinvolto e quali dovrebbero essere i settori destinatari?

### ***Finanziamento***

- (21) Siete a conoscenza di casi in cui il diritto comunitario e in particolare l'applicazione delle norme sugli aiuti di stato hanno impedito il finanziamento di servizi di interesse generale o determinato scelte inefficaci?
- (22) Si dovrebbe prediligere una modalità specifica di finanziamento sotto il profilo della trasparenza, della responsabilità, dell'efficienza, degli effetti redistributivi o della concorrenza? In caso affermativo, la Comunità dovrebbe adottare misure adeguate?
- (23) Esistono settori e/o circostanze in cui l'ingresso sul mercato in seguito ad una sorta di "scrematura" può risultare inefficace e contrario all'interesse pubblico?
- (24) Le conseguenze e i criteri del finanziamento basato su principi di solidarietà dovrebbero essere specificati a livello comunitario?

### ***Valutazione***

- (25) Come dovrebbe essere organizzata a livello comunitario la valutazione delle prestazioni dei servizi di interesse generale? Quali disposizioni istituzionali si dovrebbero adottare?
- (26) Quali aspetti dovrebbero coprire i processi di valutazione comunitari? Secondo quali criteri sarebbe opportuno effettuare le valutazioni a livello Comunitario? Quali servizi di interesse generale dovrebbero essere inclusi in una valutazione a livello comunitario?
- (27) In che modo i cittadini potrebbero partecipare alla valutazione? Esistono esempi di buone prassi?
- (28) Come si possono migliorare la qualità dei dati per le valutazioni? In particolare, fino a che punto gli operatori possono essere obbligati a fornire informazioni?

### ***Politica degli scambi***

- (29) Esiste uno specifico ambito all'interno della Comunità europea che merita particolare attenzione quando si discute di servizi di interesse generale nei negoziati internazionali sul commercio? Prego specificare.

### ***Cooperazione allo sviluppo***

- (30) In che modo la Comunità potrebbe sostenere e promuovere al meglio gli investimenti nei servizi essenziali necessari nei paesi in via di sviluppo nel quadro della sua politica di cooperazione allo sviluppo?

## ALLEGATO

### Obblighi di servizio pubblico e strumenti di politica comunitaria nel settore dei servizi di interesse economico generale

*Il presente allegato analizza in particolare una serie di obblighi di servizio pubblico che possono discendere dalla normativa comunitaria vigente per i diversi settori e che possono formare un concetto comunitario di servizi di interesse economico generale (Parte I). Valuta inoltre in modo approfondito gli strumenti politici disponibili per garantire che questi obblighi di servizio pubblico siano assolti e che gli obiettivi di interesse pubblico perseguiti con questi obblighi siano effettivamente raggiunti (Parte II).*

#### **I. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO NELLA NORMATIVA COMUNITARIA**

1. La vigente normativa comunitaria in materia di servizi di interesse economico generale è specifica per settore, ma contiene una serie di principi comuni che consentono di definire un concetto comunitario di servizi di interesse economico generale. In particolare: il servizio universale, la continuità, la qualità di servizio, l'accessibilità dei prezzi, la protezione degli utenti e dei consumatori (cfr. punto 1 qui di seguito). Questi principi comuni individuano valori e obiettivi comunitari. Sono stati trasformati in obblighi nelle pertinenti normative. Possono altresì essere integrati da obblighi più specifici in base alle caratteristiche del settore interessato (cfr. punto 2 qui di seguito).

#### **1. Una serie comune di obblighi**

##### *1.1 Servizio universale*

2. Il concetto di “servizio universale” fa riferimento ad una serie di requisiti di interesse generale in base a cui taluni servizi sono messi a disposizione di tutti i consumatori ed utenti finali fino al livello qualitativo stabilito, sull'intero territorio di uno Stato membro, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile<sup>1</sup>. Tale concetto è stato sviluppato per alcune industrie di rete (ad esempio, le telecomunicazioni, l'elettricità, i servizi postali). Stabilisce il diritto di ciascuno di accedere a taluni servizi considerati essenziali e impone alle industrie di fornire un servizio definito a condizioni specificate, che prevedono fra l'altro una completa copertura territoriale. In un contesto di liberalizzazione, un obbligo di servizio universale garantisce che tutte le persone all'interno dell'Unione europea abbiano accesso al servizio ad un prezzo abbordabile e che la qualità del servizio sia mantenuta e, se del caso, migliorata.

3. Il concetto di “servizio universale” è dinamico: assicura che i requisiti di interesse generale tengano conto dei progressi in campo tecnologico, economico, sociale e politico e consente, se del caso, di adeguare costantemente tali requisiti alle diverse esigenze degli utenti e dei consumatori.

---

<sup>1</sup> Cfr. articolo 3, paragrafo 1 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di rete e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51

4. Il concetto di “servizio universale” è flessibile e del tutto compatibile con il principio di sussidiarietà. Se da un lato i principi fondamentali del servizio universale sono definiti a livello comunitario, dall’altro l’applicazione pratica di tali principi può essere lasciata agli Stati membri, consentendo quindi di tener conto delle diverse tradizioni e di circostanze nazionali o regionali specifiche. Inoltre, il concetto di servizio universale è applicabile a diverse strutture di mercato e può contribuire alla regolamentazione dei servizi nelle diverse fasi di apertura del mercato.
5. Il concetto di “servizio universale” è riferito al contenuto e al metodo di fornitura del servizio. Il contenuto del servizio è definito in modo dinamico: la sua definizione riguarda l’ambito di applicazione dei servizi e le loro caratteristiche in termini di prezzo (che dovrebbe essere accessibile) e di qualità (che dovrebbe essere soddisfacente). Per quanto riguarda il metodo di fornitura, uno Stato membro non deve intervenire o introdurre requisiti aggiuntivi se la fornitura di un servizio universale è garantita dal semplice funzionamento del mercato, vale a dire se sono disponibili per tutti offerte commerciali accessibili. Se gli Stati membri ritengono però che il solo mercato non sia in grado di garantire la fornitura di un servizio universale, il diritto comunitario consente agli Stati membri di designare uno o più fornitori di servizi universali ed eventualmente di compensare i costi netti di fornitura del servizio universale per ridurre al minimo la distorsione di mercato.
6. Le vigenti direttive specifiche per settore che definiscono il servizio universale contengono alcuni elementi comuni: una serie di requisiti del servizio universale, i principi che regolano la selezione del fornitore del servizio universale, le norme sulla compensazione dei costi di fornitura del servizio universale, il diritto degli Stati membri di introdurre requisiti aggiuntivi oltre alle norme relative ad un regolatore indipendente<sup>2</sup>.
7. La vigente normativa derivata si basa sui seguenti principi: se gli Stati membri ritengono che i meccanismi del mercato non siano di per sé sufficienti a garantire un servizio universale, essi intervengono per garantirne la fornitura. Ogni intervento deve essere obiettivo, trasparente, non discriminatorio e proporzionato. Non deve comportare una distorsione della concorrenza, nel senso che non deve creare una discriminazione fra le imprese attive sul medesimo mercato e deve ridurre al minimo le distorsioni del mercato, nel senso che il servizio deve essere prestato nella maniera più efficiente in termini di costi e qualsiasi compensazione deve avere la forma di contributi il più diffusamente distribuiti. Questi principi garantiscono la trasparenza e l’efficienza dell’intervento pubblico, rafforzando nel contempo le norme di diritto (dimensione democratica) e il benessere complessivo (dimensione economica).
8. Inoltre, per garantire l’efficacia del servizio universale, le norme sul servizio universale dovrebbero essere integrate da una serie di diritti per gli utenti e i consumatori. Questi diritti comprendono l’accesso fisico indipendentemente dalla disabilità o dall’età, la trasparenza e l’informazione completa sulle tariffe, i termini e le clausole contrattuali, gli indicatori delle prestazioni in termini di qualità e di

---

<sup>2</sup> Cfr. direttiva 2002/22/CE, GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51; direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14; proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modificazione delle direttive 92/96/CE e 98/30/CE relative alle norme per i mercati interni dell’energia elettrica e del gas naturale, GU C 227 E del 24.9.2002, pag. 393

soddisfazione dei clienti, la gestione dei reclami e i meccanismi di risoluzione delle controversie.

9. I requisiti di servizio universale possono essere molto onerosi sul piano economico: dovendo valutare se mantenere o estendere tali obblighi, è pertanto importante considerare gli usi alternativi a cui possono essere dedicate le risorse.
10. Negli ultimi due decenni, il concetto di servizio universale è divenuto un pilastro portante della politica della Comunità sui servizi di interesse economico generale. Esso ha permesso di trattare i requisiti di interesse pubblico riguardanti in particolare l'efficienza economica, il progresso tecnologico, la protezione dell'ambiente, la trasparenza e la responsabilità, i diritti dei consumatori e degli utenti e specifiche misure per la disabilità, la terza età o l'istruzione. Inoltre, il concetto si è dimostrato del tutto coerente con il principio di sussidiarietà. Inoltre, l'applicazione del concetto può fondarsi su una estesa partecipazione di parti interessate (ad esempio l'industria, le piccole e medie imprese, i consumatori ed altri gruppi sociali rappresentativi). Questo processo può includere una valutazione periodica dei successivi sviluppi.

## 1.2 Continuità

11. Alcuni servizi di interesse generale sono caratterizzati da un requisito di continuità: il fornitore del servizio è tenuto a garantire la fornitura dello stesso senza interruzione. In alcuni casi, la continuità non è considerata un requisito indipendente, ma parte di un obbligo di servizio universale. Per quanto riguarda alcuni servizi, una fornitura ininterrotta rientra già nell'interesse commerciale del fornitore e pertanto potrebbe non essere necessario imporre all'operatore un requisito di continuità sul piano giuridico. A livello nazionale, il requisito di continuità necessita ovviamente di essere reso compatibile con il diritto dei lavoratori allo sciopero e con il requisito di rispettare le norme di legge.
12. Il requisito di garantire un servizio continuo non è affrontato in modo coerente nella normativa comunitaria specifica per settore. In taluni casi, la normativa comunitaria specifica per settore stabilisce esplicitamente un obbligo di continuità: ad esempio, l'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva 97/67/CE sui servizi postali impone agli Stati membri di *“garantire che gli utilizzatori godano del diritto a un servizio universale corrispondente ad un'offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente”*<sup>3</sup>. In altri casi, la normativa specifica per settore non contiene un requisito di continuità, ma autorizza esplicitamente gli Stati membri ad imporre tale obbligo ai fornitori del servizio. L'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva sull'elettricità<sup>4</sup> stabilisce che: *“Gli Stati membri possono, nell'interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore dell'energia elettrica obblighi di servizio pubblico per quanto riguarda la sicurezza, compresa la sicurezza di approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture nonché la protezione dell'ambiente. Tali obblighi devono essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili; essi, e qualsiasi loro eventuale*

---

<sup>3</sup> Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14

<sup>4</sup> Direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996 concernente norme comuni per il mercato interno dell'elettricità, GU L 27 del 30.1.1997, pag. 20

*revisione, sono pubblicati e comunicati senza indugio alla Commissione dagli Stati membri”.*

### *1.3. Qualità del servizio*

13. La definizione, la verifica e l’attuazione dei requisiti di qualità da parte delle autorità pubbliche è divenuto un elemento essenziale della regolamentazione dei servizi di interesse generale. Raggiungere un livello socialmente accettabile di qualità del servizio spesso giustifica l’imposizione di obblighi di servizio pubblico. In alcuni casi, la qualità è considerata tanto importante da essere alla base dell’imposizione dell’obbligo di servizio pubblico ed è soggetta ad una rigida verifica e regolamentazione. Nei settori in cui la fornitura di un servizio è affidata a terzi, la definizione di parametri di qualità da parte delle autorità pubbliche è spesso indispensabile per garantire il raggiungimento degli obiettivi di politica pubblica. Anche nei casi in cui i servizi sono forniti dalle amministrazioni pubbliche, la definizione e la verifica dei requisiti di qualità possono contribuire ad aumentare la trasparenza e la responsabilità. Non esiste tuttavia accordo su una definizione generale di qualità: tutti concordano però sulla necessità di incorporare nella definizione i principi di protezione e sicurezza degli utenti e dei consumatori. La protezione dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile sono sempre più oggetto di attenzione nella definizione dei criteri di qualità di un servizio. Gli obiettivi qualitativi variano da settore a settore, in base alle loro caratteristiche.
14. Nei settori che si sono aperti alla concorrenza a livello comunitario, la Comunità non si affida soltanto alle forze di mercato per mantenere e sviluppare la qualità dei servizi. In alcuni casi, la normativa comunitaria definisce i parametri di qualità: ad esempio le normative sulla sicurezza, la correttezza e la trasparenza del calcolo delle tariffe, la copertura territoriale o la protezione dalla disconnessione. In altri casi, gli Stati membri sono autorizzati od obbligati a fissare parametri di qualità. In alcuni casi gli Stati membri sono anche tenuti a sorvegliare e ad attuare i principi di conformità ai parametri di qualità e a garantire la pubblicazione di informazioni sui parametri di qualità e sulle effettive prestazioni degli operatori. La normativa in materia di qualità più avanzata a livello comunitario è quella dei servizi postali e dei servizi di comunicazioni elettroniche.
15. Inoltre, la Commissione ha sviluppato misure non regolamentari per promuovere la qualità dei servizi di interesse economico generale, compresi gli strumenti finanziari, gli standard europei volontari, lo scambio delle buone prassi. Ad esempio, nei settori dell’elettricità e del gas, la Comunità promuove la cooperazione volontaria fra i regolatori.
16. Sulla questione della qualità del servizio è importante tener conto del trade-off fra la qualità e il costo di un servizio: non sarebbe ad esempio conveniente per un’autorità pubblica imporre un obbligo oneroso per offrire una qualità molto elevata di servizio se i consumatori e gli utenti preferiscono poi una minore ma soddisfacente qualità ad un prezzo inferiore. Inoltre, l’imposizione di parametri di qualità potrebbe non essere necessario su mercati in cui esiste un’effettiva concorrenza, purché i consumatori e gli utenti possano compiere una scelta consapevole fra i fornitori di servizi che operano in concorrenza. Questo evidenzia il ruolo dei regolatori nel garantire la disponibilità di informazioni adeguate e precise per gli utenti e i consumatori.

#### *1.4 Accessibilità dei prezzi*

17. Il concetto di accessibilità dei prezzi è stato sviluppato nell'ambito della regolamentazione dei servizi di telecomunicazione. Successivamente è stato introdotto nella regolamentazione dei servizi postali. Impone che un servizio di interesse economico generale sia offerto ad un prezzo accessibile a tutti i cittadini. L'applicazione del principio di accessibilità dei prezzi contribuisce alla coesione economica e sociale nell'Unione europea.
18. L'accessibilità dei prezzi non deve essere confusa né equiparata all'orientamento ai costi. In realtà, il meglio che il mercato può offrire è un prezzo orientato ai costi. Ma se il costo non è giudicato accessibile, lo Stato può scegliere di intervenire in modo che ciascuno abbia un accesso possibile. In taluni casi, l'accessibilità dei prezzi può implicare che un servizio è offerto gratuitamente a tutti o a specifici gruppi di persone. Gli Stati membri, alla luce delle circostanze nazionali, possono prescrivere che le imprese designate propongano ai consumatori opzioni o formule tariffarie diverse da quelle offerte in normali condizioni commerciali, in particolare per garantire che i consumatori a basso reddito o con esigenze sociali particolari non siano esclusi dall'accesso o dall'uso di un servizio<sup>5</sup>. Il concetto di accessibilità dei prezzi sembra essere più limitato rispetto a quello di "prezzo ragionevole" che è attualmente oggetto di discussione nell'ambito della proposta di modifica delle direttive "mercato interno" per il gas e l'elettricità. Se il criterio dell'accessibilità dei prezzi è modulato principalmente sulle esigenze del cliente, il principio del "prezzo ragionevole" suggerisce di considerare anche altri elementi.
19. L'attuale normativa del settore non specifica i criteri per la determinazione dei prezzi accessibili, lasciando agli Stati membri il compito di verificare se i prezzi sono accessibili. Gli Stati membri sono tenuti a definire alcuni criteri per la determinazione dell'accessibilità. Tali criteri possono essere collegati ad esempio al tasso di penetrazione o al prezzo di un paniere di servizi di base collegato al reddito disponibile di specifiche categorie di consumatori. Infine, stabilito il livello accessibile, gli Stati membri devono garantire che tale livello sia effettivamente offerto, instaurando un meccanismo di controllo dei prezzi (prezzo massimo, media geografica) e/o erogando sussidi ai consumatori e agli utenti interessati.
20. Si potrebbe pertanto valutare se questo concetto debba essere ulteriormente sviluppato a livello comunitario ed esteso ad altri servizi di interesse economico generale.

#### *1.5 Protezione degli utenti e dei consumatori*

21. La politica dei consumatori dell'UE è parte integrante della strategia a sostegno del modello europeo della società. Il suo obiettivo principale è quello di garantire che il mercato interno produca progressivamente migliori risultati per i consumatori e che il cattivo funzionamento del mercato a danno dei consumatori sia corretto. Questo implica garantire la trasparenza del mercato e la correttezza delle prassi commerciali. Nei servizi di interesse generale, le norme orizzontali di protezione degli utenti e dei consumatori sono applicate in modo analogo a quanto avviene negli altri settori della economia. Inoltre, a causa della particolare rilevanza economica e sociale di questi

---

<sup>5</sup> Cfr. articolo 9, paragrafo 2 della direttiva 2002/22/CE

servizi, sono state adottate misure specifiche nella normativa comunitaria di settore per rispondere agli interessi e alle esigenze specifici di consumatori ed imprese. Diritti per i consumatori e gli utenti sono definiti nella normativa di settore sulle comunicazioni elettroniche, i servizi postali, l'energia (elettricità, gas), i trasporti e la radiodiffusione.

22. La comunicazione della Commissione del settembre 2000<sup>6</sup> fissa alcuni principi utili ad inquadrare le richieste dei cittadini in materia di servizi di interesse economico generale. Tali principi includono la prestazione di un servizio di buona qualità, livelli elevati di protezione sanitaria e di sicurezza fisica dei servizi, la trasparenza (ad esempio delle tariffe, delle clausole contrattuali, della scelta e del finanziamento dei fornitori), la scelta del servizio e del fornitore, un'effettiva concorrenza fra fornitori, l'esistenza di organismi di regolamentazione e di meccanismi di ricorso, la rappresentanza e la partecipazione attiva degli utenti alla definizione dei servizi e alla scelta delle modalità di pagamento.
23. La comunicazione evidenzia che la garanzia di accesso universale, di continuità, di elevata qualità e di accessibilità delle tariffe è essenziale per una politica a favore dei consumatori nel settore dei servizi di interesse economico generale. Sottolinea l'esigenza di definire in maniera estensiva le necessità dei cittadini, quali ad esempio un elevato livello di protezione dell'ambiente, le specifiche necessità di alcune categorie della popolazione, quali le persone disabili e le persone a basso reddito e una copertura territoriale completa dei servizi essenziali che devono raggiungere anche zone distanti o inaccessibili.
24. Inoltre, i servizi di interesse generale si devono basare sui seguenti principi e diritti degli utenti/consumatori:
  - *Trasparenza e informazione completa*: piena trasparenza e informazioni confrontabili su tariffe, clausole e condizioni contrattuali, gestione dei reclami e composizione delle controversie.
  - *Sanità e sicurezza*: l'esigenza di garantire il più elevato livello possibile di protezione sanitaria e la sicurezza fisica dei servizi.
  - *Regolamentazione indipendente*: gli organismi di regolamentazione sono indipendenti dall'industria, dotate di risorse adeguate, di poteri sanzionatori e di mandati definiti in ordine alla protezione degli interessi di utenti e consumatori.
  - *Rappresentanza e partecipazione attiva*: è opportuno prevedere norme che consentano la consultazione sistematica dei rappresentanti dei consumatori per dar voce a questi ultimi nel processo decisionale.
  - *Ricorso*: sistemi rapidi ed accessibili per la gestione dei reclami e meccanismi alternativi di composizione delle controversie.
25. Sulla base dei principi di tutela degli utenti e dei consumatori individuati nella comunicazione, una serie di diritti per gli utenti e i consumatori in rapporto ad un servizio di interesse generale potrebbe basarsi sui seguenti principi:

---

<sup>6</sup> GU C 17 del 19.1.2001, pag. 4

- accesso (copertura geografica totale, compreso l'accesso transfrontaliero, l'accesso alle persone a mobilità ridotta e ai disabili);
- accessibilità delle tariffe (compresi i regimi speciali per le persone a basso reddito);
- sicurezza (servizio sicuro ed affidabile, elevato livello di sanità pubblica);
- qualità (compresa l'affidabilità e la continuità dei servizi e i meccanismi di risarcimento in caso di mancato funzionamento);
- scelta (la più ampia scelta possibile di servizi e, se del caso, scelta del fornitore ed efficace concorrenza fra fornitori; diritto di cambiare fornitore);
- piena trasparenza e informazione da parte dei fornitori (ad esempio sulle tariffe, sulle bollette, sui termini e le condizioni di contratto);
- diritto di accesso alle informazioni raccolte dai regolatori (dati sulla qualità del servizio, scelta e finanziamento dei fornitori, gestione dei reclami);
- sicurezza e affidabilità (servizi continui ed affidabili, compresa la protezione dalla disconnessione);
- correttezza (concorrenza leale e corretta);
- regolamentazione indipendente (con adeguati poteri sanzionatori, competenze chiaramente definite);
- rappresentanza e partecipazione attiva dei consumatori e degli utenti (alla definizione dei servizi, alla scelta delle modalità di pagamento);
- ricorso (meccanismi per la gestione dei reclami e la composizione delle controversie, programmi di risarcimento);
- clausola evolutiva (i diritti degli utenti/consumatori sono soggetti ad evoluzione, in base ai mutevoli interessi degli utenti/consumatori e agli sviluppi che si verificano nell'ambiente: economici, giuridici, tecnologici);
- accesso e trattamento equi per gli utenti e i consumatori quando utilizzano servizi transfrontalieri all'interno degli Stati membri.

## **2. Ulteriori obblighi specifici**

### *2.1. Sicurezza della fornitura*

26. L'esigenza di garantire una fornitura continua e sostenibile dei servizi di interesse economico generale implica anche la sicurezza della prestazione. In generale, lo sviluppo del mercato interno ha determinato un aumento considerevole del livello di sicurezza di fornitura dei prodotti e dei servizi tanto che i mercati interessati operano in concorrenza.
27. Nel settore energetico, in particolare, la questione della sicurezza degli approvvigionamenti è stata oggetto di un ampio dibattito pubblico a livello

comunitario sulla scorta di un Libro verde che la Commissione ha pubblicato nel 2001<sup>7</sup>. Il Libro verde intende promuovere un dibattito allo scopo di definire una strategia a lungo termine per la sicurezza degli approvvigionamenti energetici volta a garantire la disponibilità fisica e continua dei prodotti energetici sul mercato, ad un prezzo accessibile a tutti i consumatori, tenendo conto delle questioni ambientali e dello sviluppo sostenibile. In una comunicazione del giugno 2002<sup>8</sup>, la Commissione ha presentato una relazione sui risultati del dibattito pubblico. Sulla base della consultazione, la Commissione, nella sua relazione, ha convenuto sulla necessità di migliorare il coordinamento delle misure atte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Come misura conseguente, la Commissione ha presentato, nel settembre 2002, due proposte di direttiva che promuovono il miglioramento della sicurezza dell'approvvigionamento di prodotti petroliferi e di gas naturale nell'Unione europea<sup>9</sup>.

28. Alcuni servizi di interesse generale estranei al settore energetico possono creare difficoltà in termini di sicurezza della fornitura, ad esempio per il rischio che non si effettuino investimenti a lungo termine nelle infrastrutture o nella capacità. Ciononostante, la normativa comunitaria secondaria non si occupa in genere della questione. Nel settore delle telecomunicazioni, la Commissione ha proposto una strategia complessiva volta a garantire la sicurezza delle reti di comunicazioni elettroniche.<sup>10</sup> Può essere utile considerare se esistono altri settori in cui sarebbe opportuno porre in modo specifico la questione della sicurezza della fornitura. Tuttavia, qualsiasi valutazione deve tener conto del fatto che misure supplementari specifiche intese ad aumentare la sicurezza della fornitura di norma implicano un costo economico aggiuntivo. Per tutte le azioni proposte per aumentare la sicurezza della fornitura è necessario garantire che i costi non siano superiori ai benefici attesi<sup>11</sup>.

## 2.2. *Accesso alla rete e interconnettività*

29. L'ingresso sul mercato è particolarmente difficile in presenza di monopoli naturali con notevoli costi irrecuperabili, aumento dei rendimenti di scala e diminuzione dei costi medi. I servizi sono di norma forniti mediante tecnologie stabili e di lunga durata. In questi casi, la semplice applicazione di norme comuni (ad esempio, le norme sulla concorrenza o sugli appalti pubblici) può rivelarsi insufficiente e richiedere quindi di essere integrata da una supervisione (regolamentazione) specifica per settore più attenta e costante, il cui ambito di applicazione minimo è in molti casi già specificato nella normativa comunitaria.
30. Alcune industrie interessate sono le industrie di rete in cui l'accesso equo, in particolare per i nuovi operatori, alle reti esistenti, ad esempio alle reti elettriche, alle

---

<sup>7</sup> Libro verde - Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico, COM(2000)769 del 29.11.2000

<sup>8</sup> Relazione finale sul Libro verde "Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico", COM(2002)321 del 29.6.2002

<sup>9</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al ravvicinamento delle misure in materia di sicurezza degli approvvigionamenti dei prodotti petroliferi, GU C 331 E del 31.12.2002, pag. 249; proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale, GU C 331 E del 31.12.2002, pag. 262

<sup>10</sup> COM(2001)298

<sup>11</sup> Cfr. documento di lavoro della Commissione, sicurezza della fornitura, l'attuale situazione a livello europeo, SEC(2002)243 del 28.2.2002

reti di telecomunicazione o alle ferrovie, costituisce spesso un prerequisito per operare con successo nei mercati a valle<sup>12</sup>. La Comunità ha affrontato la questione dell'accesso proponendo quattro opzioni:

- (1) Mantenere un operatore già consolidato e integrato verticalmente sul mercato con un diritto esclusivo di fornitura dei servizi. Questa era la forma comune di organizzazione di queste industrie al momento della nascita della Comunità. Nella maggior parte delle industrie di rete questa forma è ora vietata dalla normativa comunitaria specifica. Il divieto non riguarda le acque, gli autobus, le metropolitane, le ferrovie leggere e alcuni settori delle industrie dell'elettricità, del gas e dei servizi postali. Nel settore degli autobus, delle metropolitane, delle ferrovie leggere le autorità pubbliche non sono tenute a separare l'attività di infrastruttura dalla fornitura di servizi ai passeggeri e possono continuare a concedere diritti esclusivi agli operatori, purché a seguito di gare.
- (2) Mantenere un operatore già consolidato e integrato verticalmente che deve aprire la propria infrastruttura ai concorrenti. Il diritto comunitario obbliga l'operatore già insediato ad offrire ai concorrenti l'accesso alla linea locale nel settore delle telecomunicazioni, alla rete elettrica e alle condotte principali del gas (di trasmissione e di distribuzione) sui mercati dell'energia e alle reti ferroviarie nazionali per i servizi internazionali.
- (3) Consentire ai concorrenti integrati verticalmente di creare la propria infrastruttura: tale approccio è stato adottato nei settori delle telecomunicazioni, dei servizi postali, del trasporto aereo [e della radiodiffusione]<sup>13</sup>.
- (4) Separare le funzioni di operatore e di gestore dell'infrastruttura: questo è l'approccio scelto finora per l'accesso alla rete elettrica e alle ferrovie<sup>14</sup>. La Commissione ha ora proposto lo stesso approccio per i settori dell'elettricità e del gas e il Consiglio dell'energia ha approvato.

31. Evidentemente, non esiste un unico approccio ideale alla regolamentazione delle industrie di rete. Le scelte dipendono dalle caratteristiche di ciascuna industria. La tabella qui di seguito illustra in che modo la regolamentazione comunitaria tratti la regolamentazione dell'accesso in funzione delle caratteristiche specifiche delle industrie interessate e del livello di liberalizzazione raggiunto.

	<b>Elettricità e gas</b>	<b>Ferrovie nazionali</b>	<b>Autobus/ metro/ ferrovia leggera</b>	<b>Aerei</b>	<b>Telecomunicazioni (linea fissa)</b>	<b>Telecomunicazioni (telefoni amobile)</b>	<b>Posta</b>
I concorrenti creano reti infrastrutturali in	In pratica, in misura	No	In pochi	Si	Si	Si, ma soltanto in	Si

<sup>12</sup> Inoltre, molti mercati di servizi di interesse generale si sono aperti soltanto recentemente alla concorrenza e i fornitori già insediati sul mercato spesso mantengono una posizione dominante nel loro mercato nazionale per un certo periodo di tempo. È quindi necessario un certo grado di supervisione e controllo regolamentare per evitare abusi di posizioni dominanti

<sup>13</sup> In altri settori questa non è una opzione tecnicamente o economicamente conveniente

<sup>14</sup> Il gestore dell'infrastruttura e l'operatore possono essere parte della stessa entità giuridica, ma l'allocazione della capacità sulla rete e l'imposizione di tariffe per il relativo uso spettano ad un ente che, dal punto di vista giuridico, organizzativo e gestionale, risulti indipendente da qualsiasi impresa operante nel settore delle ferrovie (cfr. direttiva 2001/14/CE, GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29)

concorrenza?	minima		casi			alcuni SM	
I gestori dell'infrastruttura possono anche essere operatori?	No (nuove direttive imporranno una separazione giuridica)	No (funzione indipendente di allocazione e imposizione di oneri, così come prescritto dal diritto comunitario)	Si	Si	Si	Si	Si
Esiste una normativa comunitaria derivata che impedisce agli Stati membri di concedere ad un unico operatore un diritto esclusivo?	Si (non nuclei domestici entro il 2004, tutti i clienti entro il 2007)	Si (merci) No (passeggeri nazionali)	No (eccezione: servizi di autobus internazionali)	Si, eccetto su talune rotte in cui sono imposti obblighi di servizio pubblico	Si	Si	Si / no (si applicano limiti di peso/prezzo)
Se esistono diritti esclusivi, come sono di norma selezionati gli operatori?	Operatore storico	Operatore storico (la Commissione vuole una modifica)	Operatore storico (la Commissione vuole una modifica)	Mediante gare aperte	Nessuna risposta	Nessuna risposta	Operatore storico
Se non esistono diritti esclusivi, esistono però limiti di capacità al volume di servizi forniti dagli operatori?	Si, in caso di congestione e delle reti	Si	Nessuna risposta	Si	No	Si	No
Se esistono limiti, in che modo è allocata la capacità?	Meccanismi formali di mercato	Gestore dell'infrastruttura indipendente/organismo responsabile dell'allocazione	Nessuna risposta	Diritti storici; meccanismi informali di mercato; coordinamento degli spazi	Nessuna risposta	Preferenze Aste per lo spettro Allocazione amministrativa	Nessuna risposta
Quali oneri gravano sui gestori dell'infrastruttura?	Recupero dei costi	Costo incrementale (definizione ristretta) + sussidio statale	Nessun accesso a terzi	Recupero dei costi	Oneri in base alla metodologia nazionale + aumento	Ai fornitori del servizio sono imposti oneri su un "retail minus basis" (prezzo al dettaglio meno un	Per servizi transfrontalieri, gli oneri devono essere correlati ai costi

						certo margine di profitto)	
Le autorità pubbliche partecipano allo sviluppo della nuova infrastruttura?	Normalmente regolamenti	Regolamenti e beneficiari di sovvenzioni	Regolamenti e beneficiari di sovvenzioni	Orientati commercialmente	Orientati commercialmente	Orientati commercialmente	Orientati commercialmente all'esterno dell'area riservata

32. In caso di bassi costi irrecuperabili il livello di intervento pubblico può essere più limitato. Contratti a breve termine possono essere concessi ad un unico fornitore e per valutarne la prestazione si tiene conto della valutazione della qualità fornita dai clienti.
33. L'attuazione di ciascuno degli approcci sopra menzionati può essere limitata dalle direttive sugli appalti pubblici o dalle norme generali del trattato. La selezione trasparente e non discriminatoria (se mediante procedura di gara o meno) del singolo fornitore (che beneficerà di diritti esclusivi/speciali) garantisce la più elevata qualità al costo extra netto più basso.

### 2.3 *Requisiti a garanzia del pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa*

34. Fin dalla metà degli anni '80 gli Stati membri hanno elaborato una normativa in materia di proprietà dei mezzi di comunicazione di massa, che stabilisce limiti massimi di concentrazione per le imprese del settore e impedisce il controllo cumulativo o la partecipazione contemporanea in più aziende. L'obiettivo di tali provvedimenti è quello di tutelare la libertà di espressione e garantire che i mezzi di comunicazione di massa riflettano un ventaglio di opinioni e di punti di vista tipici di una società democratica.
35. Se da un lato la tutela del pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa è un compito primario per gli Stati membri, spetta alla Comunità considerare tale obiettivo nel quadro delle sue politiche. Attualmente, la normativa comunitaria derivata non contiene alcuna norma finalizzata direttamente a salvaguardare il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa. Tuttavia, il diritto comunitario consente l'applicazione di misure di salvaguardia nazionale in tema di pluralismo. Ad esempio, l'articolo 21, paragrafo 3 del regolamento in materia di concentrazioni di imprese garantisce esplicitamente la possibilità di applicare, accanto alle norme comunitarie sulle concentrazioni di imprese, norme nazionali di tutela della pluralità dei mezzi di comunicazione di massa; l'articolo 8 della direttiva quadro sulle comunicazioni elettroniche<sup>15</sup> stabilisce che le autorità nazionali di regolamentazione possono contribuire al pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa.
36. Già nel dicembre 1992, la Commissione ha pubblicato un Libro verde<sup>16</sup> per avviare un dibattito pubblico sulla necessità di un'azione comunitaria in questo settore. Fra le

<sup>15</sup> Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33

<sup>16</sup> Pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno - Valutazione della necessità di un'azione comunitaria, Libro verde della Commissione, COM(92) 480 del 23.12.1992

opzioni considerate nel Libro verde della Commissione vi sono l'astensione da qualsiasi intervento, la proposta di una raccomandazione per aumentare la trasparenza e la proposta di una normativa comunitaria che armonizzi le restrizioni nazionali sulla proprietà dei mezzi di comunicazione di massa. Il dibattito non ha consentito di trarre conclusioni chiare sul piano operativo e la Commissione non ha quindi assunto alcuna iniziativa specifica formale.

37. A distanza di dieci anni, considerata la crescente concentrazione del settore dei mezzi di comunicazione di massa e la proliferazione dei media elettronici, la tutela del pluralismo continua ad essere un tema importante, anche nel contesto del protocollo di Amsterdam sulla radiodiffusione pubblica<sup>17</sup>. Pareri ed opinioni sulla necessità di un'azione comunitaria in questo settore sono accolti favorevolmente dalla Commissione.

## **II. STRUMENTI POLITICI**

### **1. Organizzazione dell'intervento di regolamentazione**

#### *1.1. Regolamentazione comunitaria e autorità nazionali di regolamentazione*

38. La normativa primaria e quella derivata della Comunità e degli Stati membri contengono le norme fondamentali applicabili ai mercati dei servizi di interesse generale. Tuttavia, per garantire il raggiungimento degli obiettivi di regolamentazione non è sufficiente ricorrere esclusivamente all'applicazione e al consueto meccanismo di attuazione della normativa. Inoltre, la normativa comunitaria può imporre agli Stati membri di designare una o più "autorità nazionali di regolamentazione" con il compito di assolvere a questi mandati di regolamentazione. Disposizioni di questo tipo esistono per le comunicazioni, i servizi postali, le ferrovie e il settore aereo. Per l'elettricità e il gas, la Commissione, nelle sue proposte del marzo 2001 e nelle sue proposte modificate del giugno 2002, ha suggerito di imporre agli Stati membri l'obbligo di "designare uno o più organismi competenti in qualità di autorità nazionali di regolamentazione". Per quanto riguarda i servizi che non sono oggetto di un regime di regolamentazione globale a livello comunitario, alcuni Stati membri, quali il Regno Unito, hanno deciso di creare un'autorità di regolamentazione nel settore delle acque (OFWAT)
39. Le disposizioni istituzionali specifiche relative all'autorità nazionale di regolamentazione previste dalla pertinente normativa comunitaria sono lasciate alla discrezionalità degli Stati membri: l'autorità nazionale di regolamentazione può quindi essere un organismo già esistente o il ministro responsabile del settore, un approccio adottato da alcuni Stati membri. Tale approccio è tuttavia risultato problematico dal punto di vista dell'autonomia dell'autorità nazionale di regolamentazione in taluni casi in cui gli Stati membri detengono anche la proprietà o il controllo di aziende operanti nel settore interessato. La direttiva quadro sulle comunicazioni impone in questi casi "la piena ed effettiva separazione strutturale delle funzioni di regolamentazione dalle attività inerenti alla proprietà o al controllo". La designazione di un ministro quale autorità di regolamentazione incaricata di tutte le decisioni regolamentari rimane un'eccezione. L'importanza

---

<sup>17</sup> Cfr. il protocollo sul sistema pubblico di radiodiffusione negli Stati membri allegato al trattato CE dal trattato di Amsterdam

nonché la natura attuale e complessa dei mandati di regolamentazione spesso richiedono la competenza e l'indipendenza dell'organismo di regolamentazione specifico per il settore<sup>18</sup>. Quasi tutti gli Stati membri hanno creato un organismo per i diversi settori, compresi quelli dell'elettricità e del gas per i quali la vigente normativa comunitaria non impone ancora la designazione di un'autorità nazionale di regolamentazione.

40. Occorre tuttavia notare che anche nei casi in cui sia stata designata un'autorità di regolamentazione specifica per il settore, il governo – vale a dire il ministro competente – è comunque spesso responsabile di determinate decisioni in materia di regolamentazione. Una situazione in cui il regolatore specifico del settore è responsabile di tutte le questioni regolamentari rappresenta attualmente un'eccezione. Tali regolatori operano soprattutto nel settore delle comunicazioni e, in misura minore, nel settore dell'energia e delle poste, mentre nei settori del trasporto aereo e ferroviario le responsabilità sono normalmente ripartite fra il ministro e le agenzie per l'aviazione civile o per le ferrovie. Nel settore delle acque, l'OFWAT nel Regno Unito ha il potere di regolamentare i prezzi e il livello di servizio fornito, mentre in Francia le agenzie per le acque possono essere considerate regolatori ambientali in quanto raccolgono oneri ambientali.
41. La caratteristica principale di un regolatore specifico per un settore è la sua indipendenza dagli operatori del mercato del settore interessato. Tale requisito è fondamentale per evitare conflitti di interesse e per garantire l'imparzialità del regolatore<sup>19</sup> e ricorre quindi nella normativa comunitaria in tutti i casi in cui la designazione di un'autorità nazionale di regolamentazione sia obbligatoria. Norme più specifiche sono in vigore negli Stati membri per garantire tale indipendenza, ad esempio un divieto per il personale del regolatore di possedere azioni delle aziende del settore.
42. I regolatori specifici di un settore godono anche di un elevato grado di autonomia dal governo. Nella maggior parte dei casi il governo nomina il responsabile e i membri dell'autorità di regolamentazione e stabilisce gli obiettivi politici generali<sup>20</sup>. Tuttavia, le autorità di regolamentazione non sono normalmente soggetti alle istruzioni del governo su singole decisioni; inoltre, ai membri dell'autorità potrebbe essere richiesta in modo specifico una buona conoscenza delle norme applicabili al settore. Questo accresce l'imparzialità del regolatore e rafforza la continuità dell'azione di regolamentazione. Alcune autorità di regolamentazione finanziano il proprio bilancio da fonti autonome rispetto al bilancio generale gestito dal governo: anche questo accresce la loro indipendenza.

---

<sup>18</sup> Una definizione di autorità di regolamentazione specifica per settore è contenuta nella decisione 2002/627 della Commissione, del 29 luglio 2002, che istituisce il gruppo dei "Regolatori europei per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, GU L 200/38/CE del 30.7.2002: *"Ai fini della presente decisione, per "autorità di regolamentazione nazionale pertinente" si intende l'autorità pubblica istituita in ciascuno Stato membro per controllare l'interpretazione e l'applicazione correnti delle disposizioni delle direttive in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, come definito nella direttiva quadro"*

<sup>19</sup> Cfr. CEG, causa C-202/88, Francia vs Commissione [1991] ECR I-1223, paragrafo 51, 52; causa C-91/94, Thierry Tranchant [1995] ECR I-3911, paragrafo 18, 19

<sup>20</sup> In taluni casi, ad esempio nel settore delle comunicazioni elettroniche, gli obiettivi politici complessivi dell'"autorità nazionale di regolamentazione" sono specificati nella normativa comunitaria

43. È importante notare che l'indipendenza non implica una mancanza di responsabilità rispetto ai risultati: normalmente, i regolatori sono tenuti ad inviare relazioni periodiche al governo e/o al Parlamento e soprattutto le parti interessate possono ricorrere contro le loro decisioni presso le corti di giustizia. Peraltro, le possibilità di ricorso devono essere proporzionate: se le decisioni del regolatore non possono diventare effettive a causa di lunghe controversie, l'obiettivo della regolamentazione non è raggiunto. Pertanto, in alcuni casi i ricorsi contro le decisioni del regolatore non hanno effetto sospensivo.
44. Per garantire che siano tenuti in considerazione tutti gli aspetti rilevanti, prima di adottare le decisioni, i regolatori sono tenuti a consultare le parti interessate e l'opinione pubblica. È altrettanto importante il fatto che i regolatori sono tenuti a consultare e a coordinare le proprie attività con quelle delle altre autorità pubbliche, quali ad esempio, le autorità della concorrenza e gli organismi di protezione dei consumatori, per garantire la compatibilità e la coerenza delle decisioni adottate.
45. Per svolgere il proprio compito in modo efficace, i regolatori spesso fanno affidamento sulle informazioni che soltanto le imprese regolamentate possono fornire. Pertanto, i regolatori normalmente possono chiedere alle imprese di fornire, entro un limite di tempo, ogni informazione necessaria per il mandato in questione. In caso di informazioni sensibili sul piano commerciale, i regolatori devono rispettare le norme della riservatezza. Per regolamentare le tariffe di accesso alle reti, ad esempio, i regolatori devono disporre di informazioni affidabili e complete sui costi sostenuti dagli operatori di rete.
46. I poteri e le responsabilità dei regolatori negli Stati membri variano in base ai settori e alla legislazione nazionale, compresa la ripartizione dei compiti fra il regolatore del settore e il ministro competente. Questa divisione di compiti è fortemente influenzata dalle tradizioni amministrative e giuridiche nazionali che prevalgono negli Stati membri. Alcune responsabilità centrali sono, tuttavia, condivise da quasi tutti i regolatori dei settori interessati. Per escludere abusi di posizioni dominanti sul mercato, la regolamentazione dei termini e delle condizioni di accesso alle reti esistenti e la regolamentazione dei prezzi al dettaglio sono probabilmente gli esempi più chiari. A tale riguardo, i regolatori integrano le attività delle autorità della concorrenza: se queste ultime applicano il diritto generale della concorrenza ad un settore specifico mediante provvedimenti ex-post, vale a dire dopo che l'abuso si è verificato, un regolatore di norma interviene ex-ante, fissando norme finalizzate a ridurre il rischio di abusi fin dall'inizio<sup>21</sup>.
47. Di norma, l'atto legislativo in questione definisce gli obblighi relativi alla fornitura di un servizio universale. I regolatori tuttavia spesso svolgono un ruolo importante nella successiva definizione e attuazione di tali norme. Ad esempio, nel caso in cui un

---

<sup>21</sup> Giova notare che le responsabilità delle autorità della concorrenza e della regolamentazione tendono normalmente a sovrapporsi: un'applicazione di tariffe inadeguata può essere incompatibile con le norme fissate dal regolatore e allo stesso tempo costituire un abuso di posizione dominante ai sensi del diritto sulla concorrenza. È importante, quindi, che i rispettivi ruoli dei regolatori e delle autorità della concorrenza siano chiaramente definiti. In generale, si può affermare che il regolatore applica le norme specifiche del settore, che spesso rendono superfluo un intervento da parte dell'autorità della concorrenza. Peraltro, spetta all'autorità della concorrenza intervenire nei casi in cui il regolatore non abbia il potere di garantire il rispetto delle norme orizzontali sulla concorrenza oppure quando non prende iniziative

fornitore di un servizio universale riceva una compensazione per la fornitura del servizio, il sistema di contabilità dei costi e il meccanismo di finanziamento sono di norma definiti dal Parlamento o dal ministro competente. L'attuazione spetta al regolatore.

48. Un importante aspetto del concetto di servizio universale è l'accessibilità delle tariffe per gli utenti finali e i consumatori. Nei casi in cui sia necessario raggiungere questo obiettivo, le misure di regolamentazione dei prezzi sono applicate dai regolatori. Poiché il mercato dovrebbe in teoria fissare il prezzo, tale regolamentazione di norma assume la forma di un prezzo massimo, come accade in molti Stati membri, ad esempio per l'elettricità. La regolamentazione dei prezzi può tuttavia assumere anche la forma di un prezzo minimo, per evitare comportamenti predatori da parte degli operatori dominanti (ad esempio, nel settore delle comunicazioni).
49. Particolarmente importante dal punto di vista del consumatore e dell'utente è il ruolo che i regolatori spesso svolgono nello sviluppo e nell'attuazione di parametri vincolanti di sicurezza e di qualità del servizio. Questi parametri sono importanti rispetto alle attese per quanto riguarda, fra l'altro, le opzioni di accesso, la trasparenza (anche dei prezzi), l'accessibilità delle tariffe, la qualità, la sicurezza e l'affidabilità. Nei casi in cui gli operatori non soddisfino questi parametri, risultano essenziali idonei meccanismi di ricorso per i consumatori e gli utenti.
50. La concessione di licenze è uno strumento importante per garantire la conformità ai parametri vincolanti. Se un operatore del mercato non rispetta i parametri fissati dal regolatore – e specificati nella licenza – i regolatori possono ritirare la licenza. Altri sistemi che assicurano la conformità alle norme prevedono l'applicazione di sanzioni.
51. Se, ad esempio, un operatore non rispetta i parametri sopra delineati, i consumatori e gli utenti devono poter presentare reclami. Questi sono di norma gestiti dal regolatore e in molti casi la normativa obbliga i regolatori a decidere al riguardo in tempi brevi (vale a dire, entro un determinato limite di tempo).
52. Alcune autorità di regolamentazione forniscono sistematicamente ai consumatori informazioni sul mercato<sup>22</sup>, mentre nella maggior parte dei casi tale compito è svolto dalle organizzazioni dei consumatori. Oltre alle responsabilità principali, molti Stati membri possono assegnare ai regolatori mandati ulteriori, ad esempio, nel settore dell'energia, l'attuazione di politiche sociali e ambientali<sup>23</sup> e la pianificazione a lungo termine della sicurezza degli approvvigionamenti di elettricità e gas<sup>24</sup>. Tali mandati aggiuntivi sono di norma determinati dalle circostanze nazionali specifiche. Questi mandati sono attribuiti ai regolatori in quanto in molti casi sono in possesso della competenza tecnica e della conoscenza del settore dei regolatori.

---

<sup>22</sup> Ad esempio, il regolatore dell'energia nel Regno Unito e nella Danimarca; nel settore delle comunicazioni, la normativa comunitaria stabilisce che le autorità di regolamentazione promuovono la fornitura di informazioni ai consumatori che consentano agli utenti finali di valutare autonomamente modalità alternative (articolo 21 e 22 della direttiva sul servizio universale (2002/22/CE))

<sup>23</sup> Ad esempio nel Regno Unito e in Svezia

<sup>24</sup> Ad esempio in Belgio

## 1.2 Disposizioni di cooperazione istituzionale a livello comunitario

53. I regolatori specifici del settore sono designati dagli Stati membri e regolamentano il mercato nazionale del settore interessato. I mercati nazionali fanno però parte del mercato interno della Comunità e le decisioni in materia di regolamentazione delle autorità nazionali spesso incidono sulle transazioni transfrontaliere. È quindi necessario rendere coerenti gli approcci nazionali alla regolamentazione per evitare distorsioni derivanti da approcci diversi che potrebbero avere ricadute sul buon funzionamento del mercato interno. Nel settore delle ferrovie e delle comunicazioni, la normativa comunitaria contiene una norma che obbliga espressamente i regolatori a coordinare i principi in base a cui adottano le decisioni<sup>25</sup>.
54. Attualmente, sono previste alcune disposizioni organizzative per favorire la coerenza nella regolamentazione per i settori interessati.

Per alcuni settori, sono state create associazioni europee che riuniscono i regolatori degli Stati membri e spesso di paesi terzi. Fra queste:

- Il Consiglio delle autorità europee di regolazione dell'energia elettrica (*CEER*) è il punto di contatto fra i regolatori e la DG Energia e Trasporti della Commissione europea. Intrattiene relazioni con le autorità di regolamentazione del nord America e dei paesi candidati all'adesione all'UE. Si occupa prevalentemente delle transazioni transfrontaliere e svolge una parte attiva nel processo di regolamentazione del foro di Firenze e del foro di Madrid (cfr. oltre).
  - Il Comitato europeo della regolamentazione postale (*CERP*) si compone dei rappresentanti delle autorità di regolamentazione postale dei paesi aderenti al CEPT (Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e telecomunicazioni), che comprende gli Stati membri dell'UE e quelli candidati all'adesione, i paesi EFTA e altri quali l'Albania o la Federazione russa. Il CERP discute le questioni operative e regolamentari nel settore postale e promuove i contatti con i pertinenti organismi per sviluppare un approccio comune da cui possano eventualmente scaturire proposte e raccomandazioni.
  - Le Autorità aeronautiche comuni (*JAA*) è l'ente che riunisce le agenzie nazionali per l'aviazione civile e ha sviluppato parametri e procedure comuni di sicurezza e di regolamentazione per la maggior parte dei settori aeronautici civili. Questi parametri non sono vincolanti, a meno che non vengano recepiti nell'ordinamento nazionale o UE.
55. Nei settori dell'elettricità e del gas esiste un'unica forma di coordinamento e di cooperazione fra regolatori nazionali. Per creare il consenso fra tutte le parti su temi connessi alle transazioni transfrontaliere nei settori del gas e dell'elettricità, sono stati creati due ambiti regolamentari, il *Foro di Madrid* e il *Foro di Firenze*. Entrambi presieduti dalla Commissione, riuniscono i regolatori nazionali dell'energia e alcuni rappresentanti di alto livello degli Stati membri, dell'industria e dei consumatori. Le decisioni del Foro di Madrid e quelle del Foro di Firenze non sono formalmente vincolanti, ma i regolatori nazionali si impegnano ad attuarle a livello

---

<sup>25</sup> Articolo 31 della direttiva 2001/14/CE e articolo 7, paragrafo 2 della direttiva quadro sulle comunicazioni

nazionale<sup>26</sup>. I limiti dei due *fora* sono tuttavia sempre più evidenti, in particolare quando si tratta di adottare decisioni su questioni controverse. Pertanto la Commissione ha proposto nel marzo 2001 un regolamento sugli scambi transfrontalieri di elettricità, elaborando una procedura di comitatologia sui temi discussi al Foro di Firenze.

#### 56. Gruppi europei di regolatori

Recentemente sono stati creati i cosiddetti “Gruppi europei di regolatori”, una nuova forma organizzativa di partecipazione dei regolatori nazionali a livello comunitario che mira a consolidare e a formalizzare il ruolo delle autorità di regolamentazione specifiche per settore a livello UE. Diversamente dai comitati di comitatologia, tali gruppi devono essere composti dai regolatori nazionali del settore interessato. Il concetto è, ad esempio, discusso in modo approfondito nella relazione Lamfalussy sul futuro processo normativo e regolamentare dei mercati europei della sicurezza, per elaborare una nuova e più efficace forma di regolamentazione. Per quanto riguarda i servizi di interesse economico generale, con una decisione della Commissione<sup>27</sup> è stato recentemente istituito un “Gruppo di regolatori europei per le reti e i servizi di comunicazione elettronica”. I suoi obiettivi sono: (a) fornire consulenza e assistenza alla Commissione per il consolidamento del mercato interno delle reti e dei servizi di comunicazioni elettroniche; (b) fungere da interfaccia tra le autorità nazionali di regolamentazione e la Commissione; (c) contribuire all’applicazione coerente in tutti gli Stati membri del quadro di regolamentazione.

57. Nelle proposte modificate di completamento del mercato interno dell’energia e in risposta ad una proposta avanzata dal Parlamento europeo, la Commissione ha suggerito di istituire un gruppo analogo di regolatori per i settori dell’elettricità e del gas.

#### 58. Comitatologia

Nella maggior parte dei settori interessati, la normativa comunitaria prevede procedure di comitatologia per definire i particolari dell’attuazione delle norme contenute nella normativa fondamentale della Comunità. Il modello comune alla base di tali procedure prevede che la Commissione adotti le decisioni previa consultazione di un comitato consultivo o regolamentare composto dai rappresentanti degli Stati membri. I temi trattati sono particolarmente rilevanti per le transazioni transfrontaliere: ad esempio, i parametri di qualità per i servizi postali transfrontalieri e l’interoperabilità ferroviaria. Sono stati creati comitati anche per le comunicazioni, i servizi postali, le ferrovie e l’aviazione. Occorre notare che spetta agli Stati membri designare i propri rappresentanti in seno a questi comitati e, quindi, la partecipazione dell’autorità di regolamentazione specifica del settore non è certa. In pratica, tuttavia, i regolatori nella maggior parte dei casi intervengono nella procedura degli Stati membri. Per il settore dell’elettricità, la Commissione nelle sue proposte di completamento del mercato interno dell’energia propone una procedura di comitatologia per i temi attinenti alla trasmissione transfrontaliera dell’elettricità.

---

<sup>26</sup> Per maggiori informazioni sui forum di Firenze e di Madrid cfr:  
[http://europa.eu.int/comm/energy/en/elec\\_single\\_market/florence/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/energy/en/elec_single_market/florence/index_en.html);  
[http://europa.eu.int/comm/energy/en/gas\\_single\\_market/madrid.html](http://europa.eu.int/comm/energy/en/gas_single_market/madrid.html)

<sup>27</sup> GU L 200 del 30.7.2002, pag. 38

### 1.3 Sussiste l'esigenza di regolatori europei?

59. Attualmente non esiste un'autorità di regolamentazione europea per tutti i settori: tuttavia, l'idea di creare un organismo di questo tipo a livello europeo è stata oggetto di un lungo dibattito, in particolare per il settore delle comunicazioni<sup>28</sup>. Nel settore aeronautico, ad esempio, il Consiglio ha recentemente deciso, sulla base di una proposta della Commissione, di creare un'Agenzia europea della sicurezza aerea (EASA). Questa agenzia assiste la Commissione nell'adozione di parametri comuni di sicurezza per il trasporto aereo e la protezione dell'ambiente in base ad una procedura di comitatologia. È altresì responsabile della certificazione di navigabilità aerea e ambientale dei prodotti aeronautici progettati o in uso negli Stati membri. Tale compito è stato fino ad oggi svolto dalle autorità nazionali per l'aviazione. A tale (limitato) riguardo, la nuova agenzia potrebbe essere considerata un regolatore europeo. Nel settore ferroviario, la Commissione, nel suo secondo pacchetto normativo sulle ferrovie del gennaio 2002, ha proposto di creare una "Agenzia europea per le ferrovie". Tale agenzia non avrebbe compiti di regolamentazione, ma, in alcuni settori, svolgerebbe un ruolo consultivo, analogo a quello del "Gruppo europeo di regolatori" operante nel settore delle comunicazioni.

## 2. Finanziamento di servizi di interesse generale

60. Se per un numero notevole di servizi di interesse economico generale i meccanismi di mercato sono di per sé sufficienti a garantirne la redditività, alcuni servizi di interesse generale necessitano di specifici programmi di finanziamento per mantenere il proprio equilibrio finanziario.

61. In generale, il diritto comunitario non impone un modello particolare di finanziamento dei servizi di interesse generale e lascia agli Stati membri decidere in che modo sostenere questi servizi. In ogni caso, a prescindere dal modello applicato, il finanziamento deve rispettare le norme sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato e le regole del mercato interno previste dal trattato. Il trattato consente di compensare i costi aggiuntivi sostenuti dai fornitori di servizi di interesse economico generale per l'adempimento di un mandato di servizio pubblico. Ogni compensazione che supera la misura necessaria per l'assolvimento del mandato di servizio pubblico non è però, in linea di principio, compatibile con il trattato.

62. Il finanziamento può avere forme diverse: finanziamento diretto dal bilancio statale, contributi degli operatori di mercato, concessione di diritti speciali o esclusivi, calcolo della media delle tariffe o, nel caso di servizi sociali non economici, finanziamento basato su principi di solidarietà.

#### (a) *Compensazione diretta dal bilancio dello Stato membro*

Il sostegno finanziario dei servizi di interesse generale può assumere la forma della compensazione diretta dal bilancio di uno Stato membro, della corresponsione diretta al fornitore del servizio o ancora di altri benefici finanziari quali le esenzioni fiscali,

---

<sup>28</sup> Cfr. i due studi indipendenti svolti per i servizi della Commissione: Eurostrategies/Cullen International, *The possible added value of a European Regulatory Authority for telecommunications*, ("L'eventuale valore aggiunto di un'autorità di regolamentazione europea nelle telecomunicazioni", dicembre 1999; Nera & Denton Hall, *Issues associated with the creation of a European Regulatory authority for telecommunications*, ("Temi associati alla creazione di un'autorità di regolamentazione europea nelle telecomunicazioni"), marzo 1997

che riducono le entrate nel bilancio dello Stato membro. In taluni casi, la compensazione diretta da parte di uno Stato membro può essere integrata da un finanziamento comunitario in forma di cofinanziamento, ad esempio attraverso i fondi strutturali.

La compensazione diretta ripartisce fra tutti i contribuenti l'onere del finanziamento di un mandato di servizio pubblico. Tale forma di finanziamento non crea un ostacolo all'ingresso sul mercato. È soggetta a controllo parlamentare negli Stati membri ai sensi della procedura di bilancio.

(b) *Contributi degli operatori di mercato*

Gli Stati membri possono anche stabilire che i costi netti di fornitura di un servizio di interesse generale siano coperti da tutti gli utenti del servizio mediante prelievi applicati alle imprese. Tale possibilità è esplicitamente prevista dalla normativa comunitaria sulle telecomunicazioni e sui servizi postali.

In questo caso, gli Stati membri assicurano che il metodo di ripartizione dei prelievi fra le imprese si basi su criteri obiettivi e non discriminatori e sia conforme al principio di proporzionalità. Tale principio non deve impedire agli Stati membri di esonerare dai contributi i nuovi operatori che non hanno ancora una presenza significativa sul mercato. I dispositivi di finanziamento dovrebbero garantire che i soggetti del mercato contribuiscano unicamente al finanziamento degli obblighi di servizio universale e non ad attività che non sono direttamente legate alla fornitura di questo servizio. I dispositivi che consentono il recupero dei costi devono in ogni caso rispettare i principi del diritto comunitario e, in particolare, nel caso dei dispositivi di condivisione del finanziamento, quelli di non discriminazione e proporzionalità.

I costi netti degli obblighi di servizio universale possono essere ripartiti fra tutte le imprese o tra alcune categorie specifiche delle stesse. Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero accertare che le imprese che beneficiano di un finanziamento per il servizio universale forniscano, a corredo della loro richiesta, informazioni sufficientemente dettagliate sugli elementi specifici da finanziare. Gli operatori potrebbero essere indotti a sopravvalutare il costo netto degli obblighi di servizio universale. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero pertanto garantire una trasparenza ed un controllo effettivi degli importi imputati al finanziamento degli obblighi di servizio universale.

Inoltre, la direttiva 2002/22/CE sul servizio universale nel settore delle comunicazioni elettroniche stabilisce che gli Stati membri comunicano alla Commissione i rispettivi sistemi di contabilità dei costi e di finanziamento degli obblighi di servizio universale ai fini di una verifica della compatibilità dei medesimi con il trattato. La direttiva stabilisce poi che “i dispositivi di finanziamento dovrebbero garantire che i consumatori e gli utenti di uno Stato membro non contribuiscano ai costi del servizio universale in un altro Stato membro, ad esempio nel caso di chiamate da uno Stato membro all'altro”.

(c) *Diritti speciali ed esclusivi*

In alcuni casi, gli Stati membri concedono diritti speciali o esclusivi per garantire la redditività finanziaria di un fornitore di un servizio di interesse economico generale.

La concessione di tali diritti non è di per sé incompatibile con il trattato. La Corte di giustizia ha stabilito<sup>29</sup> che l'articolo 86, paragrafo 2 del trattato “*consente quindi agli Stati membri di conferire ad imprese, cui attribuiscono la gestione di servizi di interesse economico generale, diritti esclusivi che possono impedire l'applicazione delle norme del trattato in materia di concorrenza, nella misura in cui restrizioni della concorrenza, o persino l'esclusione di qualsiasi concorrenza da parte di altri operatori economici, sono necessarie per garantire l'adempimento della specifica funzione attribuita alle imprese titolari dei diritti esclusivi*”. Tuttavia, gli Stati membri devono assicurare che tali diritti siano compatibili con le norme del mercato interno e non generino un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 82 da parte dell'operatore interessato. In linea generale, i diritti esclusivi o speciali possono limitare la concorrenza su taluni mercati soltanto nella misura in cui sono necessari per svolgere lo specifico compito di servizio pubblico.

Inoltre, la libertà degli Stati membri di concedere diritti speciali o esclusivi a fornitori di servizi di interesse generale può altresì essere limitato nella normativa comunitaria specifica per settore<sup>30</sup>.

(d) *Calcolo delle tariffe medie*

Per alcuni servizi di telecomunicazioni o servizi postali, gli Stati membri impongono che il servizio universale sia fornito ad una tariffa uniformata sull'intero territorio dello Stato membro. In questi casi, la tariffa si basa sulla media dei costi di fornitura dei servizi che possono variare in modo significativo, ad esempio se i servizi sono forniti in un'area densamente popolata o in una zona rurale remota. In generale, e per quanto assoggettata ad un controllo di abuso da parte della Commissione, l'imposizione di tariffe medie è compatibile con la normativa comunitaria purché sia stabilita da uno Stato membro per ragioni di coesione territoriale e sociale e rispetti quanto statuito dall'articolo 86, paragrafo 2 del trattato<sup>31</sup>.

(e) *Finanziamento basato su principi di solidarietà e associazione obbligatoria*

A causa della sua rilevanza, questa forma di finanziamento è qui menzionata benché riguardi soltanto i servizi di interesse generale di natura non economica. I regimi di sicurezza sociale negli Stati membri si basano generalmente su programmi finalizzati ad un obiettivo sociale sulla base di un principio di solidarietà. Sono studiati per fornire una copertura a tutte le persone contro i rischi di malattia, vecchiaia, morte e invalidità, indipendentemente dalla condizione finanziaria e dallo stato di salute al momento della sottoscrizione. Ad esempio, nei programmi di assicurazione sanitaria il principio di solidarietà consiste nel fatto che il programma è finanziato da quote proporzionali al reddito da lavoro delle persone che le versano, mentre i benefici sono modulati sulle necessità di coloro che li ricevono. In questo caso, la solidarietà implica la ripartizione dei ricavi fra coloro che sono in una migliore posizione

---

<sup>29</sup> CEG Causa 320/91, sentenza del 17 maggio 1993, Corbeau, [1993] I-2533 (punto 14)

<sup>30</sup> Cfr. articolo 2, paragrafo 1 della direttiva 2002/77/CE della Commissione, del 16 settembre 2002, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, GU L 249 del 17.9.2002, pag. 21; articolo 7, paragrafo 1 della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14.

<sup>31</sup> CEG causa 320/91, sentenza del 19 maggio 1993, Corbeau [1993] ECR I-2533 (punto 15)

finanziaria e coloro che, sotto il profilo sanitario, sarebbero privi della necessaria copertura sociale. Riduce inoltre gli effetti di un eventuale cattivo funzionamento del mercato associato all'assicurazione sanitaria legata alle economie di scala. Nei programmi assicurativi per la terza età, la solidarietà consiste che le quote versate dai lavoratori attivi servono a finanziare le pensioni. Questo si traduce nella concessione di diritti pensionistici anche alle persone che non hanno mai versato contributi e di diritti pensionistici che non sono proporzionali ai contributi versati. Infine, può esistere una solidarietà fra i vari programmi di sicurezza sociale, nel senso che i programmi che godono di un surplus di contributi contribuiscono al finanziamento di quelli con difficoltà finanziarie strutturali. Tali programmi di sicurezza sociale si basano su un sistema di contribuzione obbligatoria, indispensabile per l'applicazione del principio di solidarietà e l'equilibrio finanziario. Inoltre, la gestione di tali programmi è generalmente soggetta ad un controllo statale.

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, gli organismi cui è demandata la fornitura di tali servizi basati sul principio di solidarietà nazionale e del tutto privi di qualsiasi scopo di lucro assolvono ad una funzione esclusivamente sociale. Tali organismi non sono impegnati in un'attività economica e non devono essere considerati imprese ai sensi del diritto comunitario<sup>32</sup>. Cionondimeno, si potrebbe valutare se i criteri e le conseguenze di tale forma di finanziamento di programmi di sicurezza sociale debba essere chiarito a livello comunitario.

63. Le norme che regolano il mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di Stato hanno l'obiettivo di garantire che il sostegno finanziario concesso ai servizi di interesse generale non abbia effetti distorsivi sulla concorrenza e sul funzionamento del mercato interno. Inoltre, la vigente normativa specifica del settore intende soltanto garantire che i meccanismi di finanziamento messi in atto dagli Stati membri riducano al minimo la distorsione della concorrenza e facilitino l'ingresso sul mercato. L'attuale normativa non tiene conto degli altri criteri rilevanti nella scelta di un meccanismo di finanziamento, quali l'efficienza, la responsabilità o gli effetti redistributivi. In questa fase, la Commissione ritiene opportuno discutere se siano da preferirsi meccanismi specifici di finanziamento e se la Comunità debba adottare misure al riguardo.

### **3. La valutazione dei servizi di interesse generale**

64. La valutazione dei servizi di interesse generale è intrinsecamente collegata alla valutazione delle prestazioni delle industrie che forniscono tali servizi. Tale prestazione consiste nell'offrire vantaggi quantitativi e qualitativi agli utenti e ai consumatori e aumentandone di conseguenza la soddisfazione. La valutazione della prestazione di tali settori per garantire che siano raggiunti gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale e di protezione dell'ambiente rappresenta un compito essenziale a livello comunitario. Da un punto di vista esclusivamente economico, la valutazione dei servizi di interesse generale è importante in quanto i settori che forniscono tali servizi rappresentano una parte notevole del PIL dell'UE e i prezzi nell'ambito di queste industrie influiscono sui costi di altri settori. Valutare le industrie di rete che forniscono servizi di interesse economico generale in questo

---

<sup>32</sup> Cause riunite CEG 159/91 e 160/91, sentenza del 17 febbraio 1993, Poucet e Pistre, [1993] ECR [1993] I-637 (punti 18, 19); Caso C-218/00, sentenza del 22 gennaio 2002, Cital di Battistello Venanzio & C. Sas ./ INAIL [2002] ECR I-691 (punto 44)

particolare momento è giustificato dal fatto che questi settori stanno subendo importanti trasformazioni dovuti all'evoluzione regolamentare, tecnologica, sociale ed economica. Cionondimeno, la valutazione delle prestazioni dovrebbe essere attuata in tutte le industrie che forniscono servizi di interesse generale, siano esse o meno soggette a cambiamenti strutturali. Anche la valutazione è essenziale in quanto i risultati che ne derivano favoriscono discussioni politiche di ampio respiro e una regolamentazione informata dei settori. Infine, una valutazione trova una giustificazione in termini di corretta *governance*. La valutazione rappresenta un elemento di giudizio, dimostrazione e informazione per l'attività politica, l'adeguamento e la responsabilità. Per tutte queste ragioni, la Commissione ritiene che sia importante valutare i servizi di interesse generale e, a tale riguardo, ha definito una strategia.

### 3.1 *Un approccio basato su tre principi*

65. Come già dichiarato nella Comunicazione sui servizi di interesse generale in Europa del 2000, *“l'intervento della Comunità nel settore dei servizi di 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. (...) Tali azioni intendono potenziare, ma certamente non sostituire, i ruoli nazionali, regionale e locali nei rispettivi settori di competenza<sup>33</sup>”*. Guidata da tali principi, la Commissione europea svolge valutazioni periodiche delle prestazioni delle industrie che forniscono servizi di interesse economico generale. Tale valutazione si basa su tre principi.
66. La Commissione ha integrato le “valutazioni orizzontali” nella sua strategia di valutazione efficace dei servizi di interesse economico generale. Nel dicembre 2001, la Commissione ha presentato una prima valutazione orizzontale<sup>34</sup> allegata alla “Relazione sul funzionamento dei mercati dei prodotti e dei capitali”<sup>35</sup>. Tale valutazione ha fornito una piattaforma per il futuro monitoraggio orizzontale e la valutazione periodica di questi servizi, così come richiesto dal Consiglio. In linea con l'invito del Consiglio di proporre una metodologia di valutazione dei servizi di interesse generale, la comunicazione dal titolo “Metodologia per la valutazione orizzontale dei servizi di interesse economico generale<sup>36</sup>” ha definito una metodologia utile alla Commissione per le future valutazioni orizzontali. La Commissione elaborerà relazioni annuali che presentano i risultati della valutazione orizzontale di servizi di interesse economico generale. Le relazioni si comporranno di tre parti principali: l'analisi dei cambiamenti strutturali e delle prestazioni del mercato, i risultati dell'attività in corso di consultazione dei consumatori e una panoramica intersettoriale di temi orizzontali. Inizialmente, le valutazioni orizzontali riguarderanno il trasporto aereo, i trasporti pubblici locali e regionali, l'elettricità, il gas, i servizi postali, i trasporti ferroviari e le telecomunicazioni negli Stati membri.
67. Accanto alle valutazioni orizzontali, la Commissione europea intende effettuare valutazioni settoriali delle industrie che forniscono servizi di interesse economico

---

<sup>33</sup> COM(2000) 580, pag. 23-24

<sup>34</sup> Prestazioni del mercato delle industrie di rete che forniscono servizi di interesse generale: una prima valutazione orizzontale, SEC(2001) 1998

<sup>35</sup> COM(2001) 736 def.

<sup>36</sup> COM(2002) 331 def.

generale<sup>37</sup>. In realtà, gli assetti regolamentari, tecnici ed economici variano fra le diverse industrie, tanto che talune questioni sono specifiche e non possono essere approfondite nelle valutazioni orizzontali. Inoltre, queste valutazioni settoriali rappresentano uno strumento idoneo per monitorare il recepimento delle direttive e l'effettiva attuazione delle norme trasposte nell'ordinamento giuridico nazionale nonché per un confronto della regolamentazione settoriale. Questo offre alla Commissione una base per orientare gli Stati membri sulla futura regolamentazione e per discutere le migliori prassi del settore. Illustra inoltre chiaramente le eventuali violazioni del diritto comunitario.

68. La valutazione della prestazione dei servizi di interesse generale non sarebbe completa se non tenesse in debito conto il parere delle diverse parti interessate (tutti gli utenti/consumatori, gli operatori, i regolatori, i partner sociali, le autorità pubbliche, ecc.). Il punto di vista delle parti interessate è importante per la valutazione della Commissione e costituisce la linea guida per future iniziative politiche. In modo specifico, Eurobarometro<sup>38</sup>, con sondaggi di opinione e ricerche qualitative, misura la soddisfazione dei consumatori in ordine ai servizi di interesse generale.

### 3.2 *Portata della valutazione*

69. Nell'attuale contesto di cambiamenti strutturali e regolamentari, il processo di valutazione deve considerare quattro questioni.

(a) I cambiamenti strutturali che si verificano nelle industrie che forniscono servizi di interesse generale vantaggia agli utenti e ai consumatori in termini di riduzione dei prezzi e di miglioramento dei servizi?

La liberalizzazione delle industrie che forniscono servizi di interesse economico generale dovrebbe favorire la concorrenza e pertanto aumentare la scelta e dovrebbe spingere le aziende a razionalizzare la produzione e ad offrire servizi migliori ed innovativi a prezzi più bassi. Questi molteplici vantaggi dovrebbero accrescere il benessere, purché siano adottate misure adeguate a salvaguardare i diritti dei consumatori e degli utenti. Tuttavia, i vantaggi di un mercato che va aprendosi possono soltanto essere trasmessi agli utenti e ai consumatori in presenza di una regolamentazione adeguata e di condizioni concorrenziali. La valutazione di servizi di interesse economico generale è importante per individuare i segni di eventuali carenze nella trasmissione di tali benefici e della loro possibile sottrazione da parte di alcuni operatori economici. Tale obiettivo è coerente con l'iniziativa generale della Commissione di migliorare la governance e la qualità della regolamentazione nell'Unione europea.

(b) In che modo stanno evolvendo l'accesso e la qualità in rapporto alla fornitura di servizi di interesse generale?

Le prestazioni del mercato comprendono la qualità e l'accessibilità delle tariffe dei servizi interessati. Con l'apertura del mercato, esiste il rischio potenziale che un

---

<sup>37</sup> Cfr. gli esempi dei settori delle telecomunicazioni, dei servizi postali, dell'energia e dei trasporti nella relazione della Commissione sui servizi di interesse generale, COM(2001) 598 del 17.10.2001, pag. 15

<sup>38</sup> [http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/surveys/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/surveys/index_en.html)

ambiente concorrenziale possa esercitare pressioni sui prezzi a spese della qualità di questi servizi o al costo di una distribuzione non equa dei benefici fra gli utenti e i consumatori. Pertanto, la valutazione dovrebbe tenere in particolare considerazione le interazioni fra le diverse reti infrastrutturali e gli obiettivi di efficienza economica, di tutela dei consumatori e degli utenti, di coesione economica, sociale e territoriale. In tale contesto, un aspetto essenziale da considerare è il livello di accessibilità alle reti. Ad esempio, nel settore dell'energia e dei trasporti, è utile valutare il grado di interconnessione fra reti diverse e in particolare il collegamento geografico fra le aree più sviluppate e le regioni meno favorite.

(c) In che modo l'occupazione è interessata dai cambiamenti che si verificano nei settori che forniscono servizi di interesse generale?

Le industrie che forniscono servizi di interesse generale sono state tradizionalmente gestite dagli enti pubblici e garantiscono un numero importante di posti di lavoro. L'introduzione della concorrenza suscita il timore di un adeguamento dei costi del lavoro. Tale timore rallenta i cambiamenti strutturali. Per tale ragione, è importante valutare in che misura tali costi si creano. Scopo della valutazione è misurare gli effetti diretti e indiretti sull'occupazione. Pertanto, è particolarmente importante ampliare l'ambito dell'analisi e valutare le ricadute a lungo termine sull'economia nel suo complesso e gli effetti a breve termine sulle industrie che forniscono i servizi.

(d) Come percepiscono questi sviluppi gli utenti/consumatori?

L'ultimo tema da affrontare riguarda il modo in cui l'evoluzione delle prestazioni di questi settori sono percepiti. Uno squilibrio potrebbe in realtà verificarsi fra gli sviluppi osservati e la loro percezione da parte del pubblico. Poiché gli utenti e i consumatori dovrebbero essere i beneficiari ultimi dei servizi forniti da queste industrie, è fondamentale conoscerne l'opinione. Si dovrebbe in ogni caso ricordare che i beneficiari sono una molteplicità di soggetti che vanno dal nucleo familiare ad aziende che differiscono per entrate, dimensioni e altre caratteristiche. Ogni valutazione dovrebbe pertanto considerare in modo distinto i differenti gruppi.

### 3.3 *Tem*

70. Un ostacolo principale ad una valutazione completa è rappresentato dall'enorme disparità nei dati disponibili. Fornendo le linee guida, la Commissione europea ha svolto un ruolo importante sintetizzando e parametrando la raccolta dei dati. Dal 2000, la Commissione pubblica un elenco di indicatori strutturali,<sup>39</sup> fra i quali alcuni inerenti alle industrie che forniscono servizi di interesse generale. La comunicazione relativa ad una metodologia di valutazione dei servizi di interesse generale contiene nel suo allegato un elenco di indicatori, alcuni dei quali attualmente non disponibili, che forniscono una mappa ideale per la valutazione. Questo elenco potrebbe costituire la base di discussione con chi potrebbe fornire i dati, migliorando la raccolta. Accanto alla carenza di risorse degli enti statistici o degli organismi nazionali di regolamentazione e alle differenze metodologiche che rendono i

---

<sup>39</sup> Cfr. COM(2002)551 del 16.10.2002 e il documento di lavoro della Commissione a sostegno della "Relazione al Consiglio europeo di primavera, 21 marzo 2003, sulla strategia di Lisbona di rinnovamento economico, sociale e ambientale" (COM(2003)5), SEC(2003) 25/2 del 7.3.2003

confronti difficili, una crescente difficoltà è rappresentata dal fatto che lo stesso processo di apertura del mercato può incidere sulla disponibilità e sulla qualità dei dati. Da un lato, lo sviluppo della concorrenza ha in alcuni casi determinato una raccolta e una valutazione dei dati più complete rispetto al periodo precedente la nascita degli operatori del settore privato. Dall'altro lato, alcuni Stati membri si trovano in difficoltà quando le aziende private rifiutano di comunicare informazioni strategiche adducendo il fatto, non sempre evidente, che tali informazioni sono sensibili in termini di mercato. Un tema di discussione è la ricerca di un equilibrio fra l'esigenza di ottenere dati per la valutazione e l'attività politica e il diritto delle aziende di trattare queste informazioni come riservate.

71. Inoltre, la valutazione deve raggiungere il giusto equilibrio fra i temi in materia di politica economica e sociale, in particolare per quanto riguarda la prestazione di qualità del servizio e la coesione sociale e territoriale. Si tratta di un aspetto su cui l'ordinamento giuridico relativo ai servizi di interesse generale offre un insufficiente orientamento.
72. La Commissione ha elaborato una strategia di valutazione e promuove il dibattito su questi temi. Fino ad oggi, ha svolto valutazioni orizzontali nei diversi paesi e settori, garantendo un maggior coordinamento fra i regolatori nazionali e condizioni di concorrenza e di regolamentazione più uniformi negli Stati membri. La Commissione non può tuttavia sintetizzare in un'unica prospettiva tutte le opinioni spesso divergenti delle diverse parti interessate sulla fornitura dei servizi di interesse generale. Ciò significa che è necessario un ampio dibattito sulle modalità di valutazione e di svolgimento di tale compito. Inoltre, la valutazione svolta dalla Commissione a livello comunitario non preclude valutazioni supplementari ad altri livelli (conformemente al principio di sussidiarietà) o da parte di altri organismi. Rimane aperta la questione se un valutatore a livello comunitario debba essere indipendente dalla Commissione e/o dagli Stati membri.
73. Come proposto nella risoluzione del Parlamento europeo<sup>40</sup>, la partecipazione pubblica potrebbe essere notevolmente ampliata. Il Parlamento propone di *“organizzare il dibattito all'interno dei forum esistenti (Comitato economico e sociale, Comitato delle Regioni, organi consultivi, associazioni partecipanti ad iniziative relative ai servizi di interesse generale e associazioni dei consumatori)”*. È necessario considerare i risultati di tale dibattito che costituiscono le linee guida per le valutazioni, che a loro volta dovrebbero essere oggetto di discussione. L'ampio dibattito sociale sulla prestazione dei servizi di interesse generale è accolto favorevolmente purché gli interessi di tutte le parti siano bilanciati e adeguatamente rappresentati. Nell'ambito dell'attuale quadro istituzionale, non sono chiari i rispettivi ruoli delle diverse istituzioni e degli organismi nella valutazione dei servizi di interesse generale e il modo in cui il dibattito debba essere strutturato e organizzato.

---

<sup>40</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale in Europa, COM(2000) 580 C5-0399/2001 – 2001/2157/COS; Final A5/0361/2001. Relatore: Werner Langen. 17.10.2001

#### 4. La dimensione internazionale : politica commerciale

##### 4.1 *Liberalizzazione del commercio dei servizi di interesse generale nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)*

74. La Comunità e i suoi Stati membri sono parti contraenti dell'Accordo generale sul commercio dei servizi (GATS)<sup>41</sup>, che rappresenta il principale corpus di norme multilaterali sul commercio dei servizi; nell'ambito dell'accordo i membri dell'OMC hanno assunto l'impegno vincolante di aprire alla concorrenza di fornitori stranieri settori specifici di servizi, subordinandoli a limitazioni opportunamente indicate.

##### 4.1.1 *I servizi di interesse generale non sono come tali esclusi dal GATS*

75. L'espressione "servizi di interesse generale" non è presente nel GATS. Le regole GATS si applicano a tutti i servizi con due eccezioni:

- nel settore del trasporto aereo, i diritti di traffico e tutti i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico;
- per tutti i settori, i servizi forniti al pubblico nell'esercizio dell'autorità governativa, vale a dire ogni servizio che non è fornito su base commerciale né in concorrenza con uno o più fornitori di servizi.

Si potrebbe aggiungere che la fornitura di servizi ad enti pubblici mediante appalti – compresi i servizi di interesse generale – non è attualmente soggetta in ambito GATS ad obblighi (nazione più favorita, trattamento nazionale, accesso al mercato, possibili impegni supplementari). Tuttavia, la Comunità si è impegnata a riconoscere obblighi di nazione più favorita e di trattamento nazionale in rapporto alle parti contraenti l'Accordo sugli appalti governativi (GPA), negoziato anche in ambito OMC.

##### 4.1.2 *Il GATS prevede eccezioni generali e di sicurezza, che, in larga misura, corrispondono alle eccezioni previste dal trattato CE*

76. Fatto salvo il requisito per cui tali misure non si applicano in modo da costituire un elemento di discriminazione arbitraria o ingiustificata fra gli stati in cui prevalgono condizioni di questo tipo o una restrizione mascherata del commercio dei servizi, il GATS non prevede dispositivi utili ad impedire l'adozione o l'attuazione da parte di qualsiasi membro di misure necessarie a tutelare i principi morali pubblici o mantenere l'ordine pubblico, proteggere la salute e la vita umana, animale o vegetale, garantire il rispetto delle leggi e dei regolamenti relativi alla prevenzione di pratiche fraudolente o ingannevoli a trattare gli effetti di un errore nei contratti dei servizi, la protezione della privacy dei singoli in rapporto al trattamento e alla diffusione di dati personali e la tutela della riservatezza di scritture e conti individuali e la sicurezza (articolo XIV del GATS).

77. Inoltre, il GATS non contiene alcun dispositivo utile per imporre ai membri di fornire informazioni la cui divulgazione è contraria agli interessi essenziali di sicurezza o per impedire ai membri di assumere qualsiasi iniziativa che considerano

---

<sup>41</sup> Cfr. la pubblicazione della Commissione "GATS. A guide for business" ("GATS. Una guida per le imprese") e la pubblicazione dell'OMC "GATS. Facts and fiction" ("GATS. Fatti e invenzioni"). Il testo del GATS è pubblicato nella GU L 336 del 23.12.1994, pag. 190

necessaria per la protezione dei propri interessi essenziali in termini di sicurezza (articolo XIV bis del GATS). Il preambolo del GATS stabilisce altresì il diritto dei membri di regolamentare la fornitura di servizi per conseguire obiettivi di politica nazionale.

*4.1.3 La liberalizzazione del commercio dei servizi di interesse generale dipende dagli impegni assunti dai membri dell'OMC*

78. Per quei servizi di interesse generale che non sono esclusi dall'ambito di applicazione del GATS, il grado di apertura che gli stati garantiscono non è fissato automaticamente e deve essere il risultato di negoziati. Se alcune regole GATS, quali l'obbligo e la trasparenza della nazione più favorita, si applicano a prescindere dai confini nazionali a tutti i settori di servizi coperti dal GATS, le disposizioni relative ad impegni specifici - accesso al mercato, trattamento nazionale ed eventuali impegni aggiuntivi - valgono soltanto se gli stati hanno assunto un impegno in un settore particolare. Il livello di copertura settoriale dei membri varia notevolmente e nessun membro si è impegnato in tutti i settori di servizi. Gli impegni assunti possono essere annullati o modificati in condizioni specifiche. La procedura specifica è stabilita dall'articolo XXI del GATS.

*4.1.4 Il GATS non impone la privatizzazione né la deregolamentazione di servizi di interesse generale. Spetta ai membri dell'OMC decidere su tali questioni, nell'esercizio dei loro diritti sovrani*

79. Non esiste un unico modello di servizi di interesse generale nell'ambito dell'appartenenza all'OMC. Il concetto varia in base ai diversi settori, alle tradizioni nazionali e all'ordinamento giuridico dei membri interessati. Il GATS lascia totalmente ai suoi membri la decisione di fornire essi stessi servizi di interesse generale, direttamente o indirettamente (attraverso imprese pubbliche) o di affidarli a terzi. Pertanto, i servizi di interesse generale possono, come già avviene, essere forniti sia da imprese pubbliche che da imprese private o congiuntamente.

80. L'obiettivo del GATS è quello di creare un quadro multilaterale di principi e norme per il commercio dei servizi nella prospettiva di un'espansione di questi ultimi in condizioni di trasparenza e di progressiva liberalizzazione. Non si tratta di deregolamentare i servizi, molti dei quali sono rigidamente disciplinati per motivi del tutto condivisibili. Inoltre, in termini di eccezioni generali, il GATS non impedisce l'adozione o l'applicazione di misure necessarie a proteggere fra l'altro principi etici pubblici, l'ordine pubblico, la vita e la salute umana, animale o vegetale.

81. Occorre notare, tuttavia, che ogniqualvolta i membri dell'OMC, nell'esercizio dei loro diritti sovrani, assumono impegni in un dato settore di servizi, sono obbligati ad amministrare in modo trasparente e prevedibile la regolamentazione dei servizi per tale settore. In tale contesto, il GATS invita i membri dell'OMC ad elaborare regole per talune misure specifiche che incidono sul commercio dei servizi (requisiti e procedure di qualificazione, parametri tecnici e requisiti per la concessione di autorizzazioni). Queste regole del GATS dovrebbero garantire che tali misure specifiche si basino su criteri obiettivi e trasparenti e che non ostacolino in modo indesiderato il commercio dei servizi, considerando la necessità di garantire la qualità del servizio. Fino ad oggi, sono state stabilite regole soltanto per il settore contabile, ma tali regole non sono ancora entrate in vigore.

82. Ogni membro dell'OMC può in ogni caso, nell'esercizio dei propri diritti sovrani, assumere impegni supplementari in ordine all'accesso al mercato e al trattamento nazionale, in base ai quali accetta di attenersi a specifici obblighi regolamentari. In tale contesto, giova notare che circa 75 membri dell'OMC hanno concordato su alcuni principi regolamentari comuni applicabili al settore delle telecomunicazioni, sottoscrivendo un cosiddetto "documento di riferimento" che contiene norme in materia di concorrenza, interconnessione, concessione di licenze, indipendenza dei regolatori.

*4.1.5 L'accordo GATS non preclude l'imposizione di obblighi di servizio pubblico*

83. Il GATS consente ai membri dell'OMC di imporre obblighi di servizio pubblico in un contesto di liberalizzazione. Negli impegni assunti, i membri dell'OMC possono concedere il pieno accesso al mercato e il trattamento nazionale a fornitori stranieri, assoggettandoli contemporaneamente ai medesimi obblighi di servizio pubblico validi per i fornitori nazionali. Anche nel caso in cui si spingessero oltre sottoscrivendo principi regolamentari comuni, così come alcuni hanno fatto mediante il "documento di riferimento" sulle telecomunicazioni, essi possono allo stesso tempo mantenere il diritto di definire il tipo di obbligo di servizio pubblico (universale) che desiderano mantenere.

*4.1.6 Il sovvenzionamento di servizi di interesse generale non è vietato dal GATS*

84. Attualmente, il GATS prevede soltanto negoziati finalizzati ad elaborare le necessarie norme per evitare effetti distorsivi sul commercio derivanti dalla concessione di sussidi (articolo XV del GATS). In assenza di tali regole multilaterali, è ammessa ogni forma di sussidio, benché soggetta al principio di trattamento nazionale, in quanto i sussidi sono misure che incidono sul commercio dei servizi. Di conseguenza, per quei servizi per i quali un membro dell'OMC ha assunto impegni di accesso al mercato, uno stato che intende limitare l'accesso dei fornitori nazionali ai sussidi deve in questi casi dichiararlo nel programma di impegni quale forma di limitazione del trattamento nazionale.

85. Un membro dell'OMC che ha assunto impegni in ordine ai servizi di interesse generale è pertanto libero di decidere se e in che misura concedere sussidi nazionali a fornitori stranieri che godono dell'accesso al mercato di tali servizi. Tale decisione è formalizzata in un impegno di trattamento nazionale.

*4.1.7 Gli impegni della Comunità in ordine ai servizi di interesse generale sono assunti nel rispetto delle norme sul mercato interno applicabili a tali servizi*

86. Nell'Uruguay Round, la Commissione ha assunto impegni vincolanti rispetto a taluni servizi di interesse generale (ad esempio telecomunicazioni, istruzione privata, servizi ambientali, sanitari e sociali e dei trasporti). Tali impegni hanno tenuto conto della situazione del mercato interno e hanno riguardato soltanto alcune attività specificamente elencate e sono soggetti ad una serie di limitazioni specifiche.

87. Gli impegni specifici assunti all'Uruguay Round non sono mai andati oltre la concessione ai fornitori stranieri di servizi dell'accesso al mercato e del trattamento nazionale di cui i fornitori di servizi comunitari usufruiscono nel mercato interno nei settori aperti alla concorrenza. Le norme del mercato interno sono altresì pienamente rispettate dall'impegno comunitario di sottoscrivere il cosiddetto "documento di

riferimento” nel settore delle telecomunicazioni. Nessuno di questi impegni ha limitato la politica interna rispetto all’assetto di questi settori. Gli Stati membri hanno la facoltà di imporre obblighi di servizio pubblico applicabili anche ai fornitori privati stranieri (ad esempio, sul servizio universale, sui parametri di qualità e sulla tutela dei consumatori/utenti)<sup>42</sup>, anche nei settori in cui sono stati assunti impegni specifici. Per quanto riguarda il finanziamento di servizi di interesse generale per i quali sono stati assunti impegni di accesso al mercato, la Comunità si è riservata, mediante una limitazione orizzontale, la possibilità di fornire o sovvenzionare alcuni servizi nell’ambito del settore pubblico.

88. Per quanto riguarda gli attuali negoziati sui servizi in seno all’OMC, la Comunità ha avanzato alcune richieste<sup>43</sup> agli altri membri per la liberalizzazione nella maggior parte dei settori dei servizi: servizi professionali e di altro tipo alle imprese, telecomunicazioni, servizi postali e di corriere, costruzione, distribuzione, ambiente, finanziamenti, notizie, turismo, trasporti e energia. Non sono state fatte richieste in merito ai servizi sanitari o audiovisivi e sui servizi dell’istruzione; soltanto gli Stati Uniti hanno ricevuto una richiesta limitata riguardo ai servizi formativi di alto livello finanziati da privati. Tramite queste richieste, la Comunità non intende smantellare i servizi di interesse generale né privatizzare le aziende statali nei paesi terzi. È altresì noto che la liberalizzazione del commercio dei servizi può in molti casi essere sostenuta da un quadro istituzionale e regolamentare che garantisce la concorrenza e aiuta a migliorare l’accesso delle persone a basso reddito a tali servizi. A tale riguardo, queste richieste non compromettono o riducono la capacità dei governi ospitanti di regolamentare come meglio credono la determinazione dei costi, la disponibilità e la accessibilità delle tariffe dei servizi di interesse generale nei termini voluti. In realtà, la Comunità sta semplicemente chiedendo che ai fornitori comunitari di servizi sia concesso l’accesso al mercato per competere con i fornitori nazionali alle stesse condizioni.
89. Analogamente, le offerte della Comunità non incidono sulla fornitura di servizi di interesse generale al proprio interno, sul diritto della Comunità di regolamentare il settore e di elaborare propri quadri regolamentari. In tale contesto, l’offerta avanzata dalla Comunità europea e dai suoi Stati membri all’OMC il 29 aprile 2003<sup>44</sup>, benché complessiva, non propone alcun nuovo impegno per i servizi sanitari e di istruzione. Per gli altri servizi di interesse generale (ad esempio, i servizi di telecomunicazione, i servizi postali e di corriere, i servizi ambientali e dei trasporti) l’offerta non va oltre la liberalizzazione nell’ambito del mercato interno e sostiene la possibilità di imporre obblighi di servizio universale.
90. Per quanto riguarda il finanziamento di servizi di interessi generale, si propone di mantenere le limitazioni orizzontali rispetto ai sussidi per preservare la sostenibilità del settore pubblico. I negoziati sui sussidi previsti dall’articolo XV del GATS non sono in una fase molto avanzata, la Comunità terrà in ogni caso debito conto degli sviluppi interni rispetto ai servizi di interesse generale.

---

<sup>42</sup> Inoltre, la Comunità e gli Stati membri possono applicare le eccezioni del GATS

<sup>43</sup> Cfr. in <http://europa.eu.int/comm/trade>: “GATS: Pascal Lamy risponde alle provocazioni del sindacato sui servizi pubblici, Bruxelles, 7 giugno 2002» e «Sintesi delle richieste iniziali della CE a paesi terzi nei negoziati GATS, Bruxelles, 1 luglio 2002»

<sup>44</sup> Cfr. in <http://europa.eu.int/comm/trade>:

## **4.2 Liberalizzazione del commercio nei servizi di interesse generale in un contesto plurilaterale e bilaterale**

91. In un contesto bilaterale<sup>45</sup>, una serie di accordi contiene disposizioni per la liberalizzazione dei servizi fra la Comunità e il relativo partner commerciale. Questi accordi coprono normalmente tutti gli scambi di servizi, con poche eccezioni relative ai diritti di traffico aereo, di cabotaggio marittimo, di servizi audiovisivi. Non prevedono esenzioni specifiche per i servizi di interesse generale, fatti salvi i casi in cui le aziende pubbliche operino in regime di monopolio o godano di diritti esclusivi.
92. Il grado di liberalizzazione del commercio dei servizi varia nei diversi accordi. Gli impegni assunti dalle parti determinano pertanto il grado di liberalizzazione previsto per i servizi di interesse generale. Se in ambito GATS e nel quadro degli accordi bilaterali una serie di settori in esame e il livello auspicato di liberalizzazione di servizi sono diversi, la posizione della Comunità è essenzialmente la stessa in entrambi i contesti. In tutte le circostanze, gli impegni assunti dalla Comunità in un contesto bilaterale risultano compatibili anche con il mercato interno della Comunità.
93. Per quanto concerne i sussidi, taluni accordi bilaterali (SEE e gli accordi europei) contengono disposizioni basate sul regime comunitario degli aiuti di Stato. La Comunità ne sorveglia l'attuazione per garantirne la coerenza con il proprio ordinamento. Gli altri accordi bilaterali sottoscritti dalla Comunità non riguardano i sussidi nei settori dei servizi; in ogni caso, le disposizioni in essi contenute non sono molto cogenti.

---

<sup>45</sup> Cfr. [http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/index_en.htm)