

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Il futuro dei servizi di interesse generale*

(2006/C 309/28)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 luglio 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema *Il futuro dei servizi di interesse generale*.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 30 maggio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore HENCKS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 6 luglio 2006, nel corso della 428^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 46 voti favorevoli, 9 voti contrari e 7 astensioni:

1. Conclusioni

1.1 I servizi di interesse generale (SIG), definiti come tali dalle autorità pubbliche a partire da — e con riferimento a — un'azione sociale e civica, soddisfano dei bisogni fondamentali e svolgono un ruolo chiave per la promozione della coesione sociale e territoriale dell'Unione europea e il successo della strategia di Lisbona.

1.2 Ora che il Consiglio europeo ha deciso di aprire una fase di riflessione sui grandi temi europei, bisognerà che la società civile diventi un attore determinato e proattivo per garantire l'efficacia dei SIG e farne una componente essenziale dell'Europa.

1.3 Il Comitato ribadisce pertanto la richiesta che vengano definiti a livello comunitario i principi fondamentali comuni da applicare a tutti i SIG, da enunciare in una direttiva quadro e, eventualmente, da modulare a seconda del settore disciplinato in una serie di direttive settoriali.

1.4 In virtù del principio di sussidiarietà, ogni Stato membro deve poter definire, con atto ufficiale da notificare, i tipi di servizi che, per il fatto di rientrare nell'ambito della sovranità statale o comunque per ragioni di interesse nazionale, regionale o locale, non sono servizi di interesse economico generale (SIEG) e dunque non ricadono nel campo di applicazione delle regole di concorrenza e sugli aiuti di Stato;

1.5 Per gli altri SIG, la direttiva quadro e le normative settoriali devono garantire espressamente la libertà degli Stati membri o degli enti locali e regionali di definire i modi di gestione e di finanziamento, i principi e i limiti dell'azione comunitaria, la valutazione delle prestazioni, i diritti dei consumatori e degli utenti ed una base minima di missioni e di obblighi di servizio pubblico.

1.6 Affinché tutti i destinatari dei SIG (di natura economica e non) condividano le misure da adottare, tutte le parti interessate — come lo Stato, le regioni e gli enti locali, le parti sociali, le associazioni di consumatori, le organizzazioni di tutela dell'ambiente, i soggetti del terzo settore e gli organismi che lottano contro l'esclusione sociale — dovranno avere un ruolo, accanto agli organismi regolatori e agli operatori del settore,

nel funzionamento dei SIG ed essere coinvolte in tutte le fasi del processo di regolazione dei SIG, cioè sia nell'organizzazione che nella fissazione delle regole, nella vigilanza e nell'applicazione degli standard di qualità.

1.7 A livello europeo, ogni volta che delle direttive settoriali in materia di SIG hanno delle ripercussioni sociali, in particolare sulla qualificazione e sulle condizioni di lavoro dei lavoratori, le organizzazioni sindacali e datoriali dovranno essere consultate nel quadro di nuovi comitati settoriali del dialogo sociale europeo strutturato.

1.8 Il carattere evolutivo dei SIG e la loro importanza per l'attuazione della strategia di Lisbona rendono indispensabile una valutazione regolare, alla luce degli obiettivi dell'Unione, non solo dei SIEG — per i quali esiste una disciplina comunitaria —, ma anche dei SIG in generale. Il CESE propone quindi di istituire un osservatorio per la valutazione dei SIG (di natura economica e non), composto sia da rappresentanti politici del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni che da rappresentanti della società civile organizzata in seno al Comitato economico e sociale europeo.

1.9 Il CESE ribadisce la necessità che i principi fin qui sviluppati determinino anche la posizione dell'UE nei negoziati commerciali internazionali, soprattutto in ambito OMC e in particolare riguardo al GATS. Non è ammissibile, infatti, che in sede internazionale l'UE assuma l'impegno di liberalizzare determinati settori o attività senza che tale impegno sia stato deciso nel quadro delle specifiche regole del mercato interno applicabili ai SIG. L'esigenza di mantenere la competenza degli Stati membri a disciplinare i SIG (di natura economica e non) per raggiungere gli obiettivi sociali e di sviluppo che l'UE si è prefissa impone di escludere i SIG da tali negoziati.

2. Oggetto del parere

2.1 I SIG sono al centro del modello sociale europeo e svolgono un ruolo chiave nella promozione della coesione sociale e territoriale dell'UE. Oltre a completare e oltrepassare il mercato unico, essi costituiscono una precondizione del benessere economico e sociale dei cittadini e delle imprese.

2.2 I SIG, siano essi di natura economica o meno, soddisfano comunque dei bisogni fondamentali, contribuiscono a creare un senso di appartenenza dei cittadini alla società e rappresentano per tutti i paesi europei un elemento della loro identità culturale, perfino nei gesti della vita quotidiana.

2.3 Al centro di tutte queste considerazioni vi è quindi l'interesse del cittadino, la cui tutela esige la garanzia dell'accesso ai servizi ritenuti essenziali e del perseguimento degli obiettivi prioritari.

2.4 Questa comunità di valori fa sì che i modi di organizzazione dei SIG varino da un paese all'altro, da una regione all'altra e a seconda dei settori considerati. La definizione dei SIG può essere stabilita dalle autorità nazionali, a partire da — e con riferimento a — un'azione sociale e civica.

2.5 Una tale varietà di situazioni pone indubbiamente una sfida all'integrazione europea. Tuttavia, lungi dal costituire un ostacolo insormontabile, essa offre l'opportunità di creare, mediante l'adattamento di un insieme di principi applicabili a tutti i SIG, un quadro idoneo a soddisfare l'interesse generale in un contesto economico e sociale in continuo mutamento.

2.6 Realizzare un'interazione benefica tra il grande mercato europeo da una parte — con i suoi imperativi di libera circolazione, libera concorrenza, efficacia, competitività e dinamismo economico — e la considerazione di obiettivi di interesse generale dall'altra si è rivelato un processo lungo e complesso. Gli sforzi compiuti in tale ambito sono stati in gran parte coronati da successo, ma restano ancora determinati problemi da risolvere.

3. Sfondo storico

3.1 Il Trattato di Roma menziona i servizi pubblici solo all'articolo 77 (divenuto l'articolo 73 nella versione vigente), che riguarda il «pubblico servizio» nel settore dei trasporti, e all'articolo 90, paragrafo 2 (divenuto l'articolo 86, paragrafo 2), che, a determinate condizioni, prevede alcune deroghe alle regole di concorrenza per i «servizi di interesse economico generale».

3.2 Infatti, l'articolo 86, paragrafo 2, del TCE dà agli Stati membri la possibilità di prevedere un regime giuridico che deroghi al diritto comune, in particolare alle regole di concorrenza, a favore delle imprese incaricate della gestione di SIEG: «le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità»⁽¹⁾.

(1) L'articolo III-166, paragrafo 2, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa riproduce quasi letteralmente il testo dell'articolo 86, paragrafo 2, TCE.

3.3 Sulla base di quest'ultimo articolo, dal 1993 la Corte di giustizia riconosce che, per l'adempimento della specifica missione affidatagli, l'operatore incaricato della gestione di un servizio pubblico può derogare alle regole di concorrenza previste dal Trattato nella misura in cui tali deroghe sono necessarie per permettere all'impresa di garantire il servizio di interesse economico generale in condizioni economicamente accettabili⁽²⁾.

3.4 Pertanto, la Corte ha dichiarato compatibile con il Trattato l'attribuzione di alcuni vantaggi concorrenziali riguardo ad alcune attività redditizie per compensare le perdite subite dall'impresa nell'esercizio di attività non redditizie, ma di interesse generale⁽³⁾.

3.5 Seguendo la stessa logica, la Corte ha statuito che, nella misura in cui devono essere considerate una compensazione atta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per adempiere obblighi di servizio pubblico (e, per essere considerate tali, devono ricorrere determinate condizioni), le sovvenzioni pubbliche non ricadono nell'ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato previste dal Trattato⁽⁴⁾. Nel contempo, però, la Corte precisa che anche ai SIG — di natura economica e non — si applicano i principi generali sanciti dal Trattato: trasparenza, proporzionalità, non discriminazione, parità di trattamento.

3.6 È a partire dall'Atto unico del 1986, con la creazione di un mercato unico, che la Comunità europea ha iniziato a intervenire nel campo dei SIEG, in particolare mettendo in questione alcuni diritti specifici accordati agli operatori di servizi (pubblici o privati) negli Stati membri e avviando un'ampissima liberalizzazione delle grandi reti di servizi pubblici.

3.7 Il Trattato di Amsterdam (1997) sottolinea, all'articolo 16, l'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché il loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, e prevede che la Comunità europea e gli Stati membri provvedano affinché tali servizi, pur restando ampiamente soggetti ai principi in materia di concorrenza, funzionino «in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti».

3.8 Detto articolo 16 non ha portata operativa riguardo alla politica della Commissione nei confronti degli operatori di servizi pubblici. Tuttavia, nel marzo 2000 il Consiglio europeo di Lisbona ha deciso di «completare» e rendere «pienamente operativo» il mercato interno, prevedendo una maggiore liberalizzazione nei servizi pubblici in rete e l'estensione del campo della concorrenza nei mercati nazionali, sia che si tratti di trasporti ferroviari, di servizi postali, di energia o di telecomunicazioni.

(2) Cfr. sentenze «Poste Italiane», «Corbeau», «Comune di Almelo», «Glöckner» e «Altmark».

(3) Cfr. sentenza «Glöckner» del 25.10.2001.

(4) Sentenza «Altmark» del 24.7.2003.

3.9 La Carta dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza nel 2000, stabilisce per la prima volta un collegamento tra i SIG e i diritti fondamentali. Così, gli articoli da 34 a 36 della Carta riconoscono il diritto di accesso ai SIEG e i diritti relativi ad alcuni aspetti specifici dei SIG (come la sicurezza sociale e l'assistenza sociale, la protezione della salute o la tutela dell'ambiente).

3.10 Il Consiglio europeo di Barcellona, del 15 e 16 marzo 2002, ha espressamente chiesto alla Commissione di «specificare, in una proposta di direttiva quadro, i principi relativi ai servizi di interesse economico generale su cui si fonda l'articolo 16 del Trattato, rispettando nel contempo le specificità dei diversi settori interessati e tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 86 del Trattato».

4. Contesto attuale

4.1 Anche se in materia di SIG si sono registrati alcuni progressi, molti rappresentanti della società civile li ritengono insufficienti, considerata l'importanza di tali servizi nella vita dei cittadini europei, e hanno quindi moltiplicato le iniziative nel quadro dell'elaborazione della futura Costituzione europea per ancorare i principi in tema di SIG agli obiettivi comuni dell'UE. Ciò al fine di promuovere e garantire la sicurezza e la giustizia sociale mediante servizi di qualità fondati sui principi dell'universalità, della parità di accesso, della neutralità della proprietà e dell'accessibilità dei prezzi.

4.2 L'articolo III-122 del progetto di Trattato costituzionale doveva porre le basi della normativa comunitaria di diritto derivato sui principi e sulle condizioni in tema di SIEG, disponendo che, «fatta salva la competenza degli Stati membri», «la legge europea stabilisce tali principi e fissa tali condizioni», «in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro [cioè ai SIEG] di assolvere i propri compiti».

4.3 Inoltre, l'articolo III-122 doveva riconoscere il principio della libera amministrazione degli enti locali ed elevare a principio costituzionale la possibilità di prestare essi stessi dei SIEG, concretizzando così il principio di sussidiarietà sul piano delle rispettive competenze dell'UE e degli Stati membri in materia di SIEG.

4.4 Considerato lo stallo del processo di ratifica del Trattato costituzionale, il CESE ritiene necessario impegnarsi fin d'ora, sulla base dei Trattati in vigore, nel processo di elaborazione

della direttiva quadro sui SIG (di carattere economico e non), da esso invocata ormai da anni nei suoi pareri ⁽⁵⁾.

4.5 Allo stato attuale della legislazione comunitaria, la base giuridica può essere solo quella relativa al completamento del mercato interno, tenendo conto che tale base deve essere integrata da altre disposizioni del Trattato CE, che contribuiscono a dare un contenuto preciso al tipo di mercato interno previsto per i SIEG:

- l'articolo 16, che pone all'Unione europea l'obiettivo di far sì che i SIEG possano assolvere i loro compiti,
- l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali, che prevede che l'UE garantisca il diritto di accesso di tutti ai SIEG,
- l'articolo 86, che precisa che, in caso di conflitto tra regole di concorrenza e missioni di interesse generale, queste ultime devono prevalere,
- l'articolo 5, che sancisce il principio di sussidiarietà,
- l'articolo 295, che impone la neutralità dell'UE riguardo alla proprietà delle imprese,
- il titolo VIII sull'occupazione, tenuto conto del numero di posti di lavoro direttamente o indirettamente interessati dai SIEG,
- il titolo XIV sulla protezione dei consumatori, che implica delle disposizioni specifiche per i SIEG,
- il titolo XV sulle reti transeuropee, che affida all'Unione una serie di responsabilità al riguardo,
- il titolo XVI sull'industria, che presuppone dei SIEG moderni, efficaci e di qualità,
- il titolo XVII sulla coesione economica e sociale, che implica l'obbligo di compensare gli squilibri esistenti,
- il titolo XIX sull'ambiente, particolarmente importante per i SIEG, tenuto conto delle externalità che essi generano.

4.6 Il combinato disposto di questi articoli permette di fondare un diritto specifico dei SIEG come parte integrante di una direttiva quadro concernente tutti i SIG, considerando allo stesso tempo la necessità di completare il mercato interno e di tener conto delle specificità dei SIEG, pur nel rispetto degli obiettivi indicati nel Trattato.

⁽⁵⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *I servizi di interesse generale* (parere d'iniziativa), GU C 241 del 7/10/2002, pagg. 119–127; parere del CESE in merito al *Libro verde sui servizi di interesse generale* COM(2003) 270 def., GU C 80 del 30/3/2004, pagg. 66–76; parere del CESE sul *Libro bianco sui servizi di interesse generale* COM(2004) 374 def., GU C 221 del 08/9/2005, pagg. 17–21.

5. Distinzione tra servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale

5.1 Contrariamente ai SIEG, i SIG nel loro insieme non sono menzionati come tali nei Trattati.

5.2 I SIG di natura non economica non sono né disciplinati da specifiche norme comunitarie né soggetti alle regole concernenti il mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di Stato. Tuttavia, essi riguardano una serie di obiettivi dell'UE (garanzia dei diritti fondamentali, promozione del benessere dei cittadini, giustizia sociale, coesione sociale, ecc.), indispensabili per la società. Ne deriva dunque che l'UE, che ha delle responsabilità in materia di promozione del tenore di vita e della qualità della vita su tutto il territorio europeo, ha determinate responsabilità anche riguardo ai SIG in quanto strumenti di attuazione dei diritti fondamentali e della coesione sociale. Essa deve quindi almeno far sì che i SIG esistano e che tutti possano accedervi, a un prezzo ragionevole e con la garanzia di un servizio di qualità.

5.3 La distinzione tra carattere economico e non economico del servizio resta vaga e incerta. Anche se effettuata senza scopo di lucro o a titolo gratuito, quasi ogni prestazione di un SIG ha un certo valore economico senza per questo dover ricadere nell'ambito di applicazione delle regole di concorrenza. Inoltre, uno stesso servizio può essere, allo stesso tempo, commerciale e non. Analogamente, un servizio può avere carattere commerciale senza che, tuttavia, il mercato sia in grado di assicurarne nella logica e secondo i principi che presiedono ai SIG.

5.4 Ne deriva una serie di ambiguità e di contraddizioni tra la concorrenza e i SIG, il cui carattere economico o non continua, sul piano giuridico, ad essere oggetto di interpretazioni e di ripensamenti da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee. Tutto ciò:

- rende incerta la situazione di numerosi prestatori di servizi pubblici, in particolare di quelli che operano in campo sociale o nei settori non commerciali o esercitano la loro attività a livello locale,
- espone gli operatori al rischio di sanzioni da parte della Commissione o della Corte di giustizia,
- preoccupa i cittadini/consumatori, che temono la scomparsa dei servizi pubblici.

5.5 Inoltre, esistono alcune discrepanze tra le terminologie utilizzate dalle varie istituzioni europee. Infatti, per la Commissione la nozione di SIG comprende tutti i servizi di interesse generale, commerciali e non, mentre per il Parlamento europeo vi rientrano solo quelli di carattere non economico. Pertanto, il CESE chiede alle istituzioni europee di concordare la definizione e l'utilizzo di una terminologia comune.

6. Orientamenti futuri

6.1 Ora che, dopo l'esito dei referendum sul Trattato costituzionale, il Consiglio europeo ha deciso di aprire una fase di riflessione sui grandi temi europei, bisognerà che la società civile diventi un attore determinato e proattivo per garantire l'efficacia dei SIG e farne una componente essenziale dell'Europa.

6.2 In quest'ottica, bisogna chiedersi quali iniziative adottare in Europa per arrivare ad una combinazione armoniosa tra i meccanismi di mercato e le missioni di servizio pubblico nei campi in cui tale complementarità è compatibile con gli obiettivi dei SIG e può contribuire in modo sostanziale a migliorare la qualità della vita dei cittadini europei. Ciò nella logica del modello sociale europeo, basato sulla crescita economica, l'aumento dell'occupazione e il benessere sostenibile.

6.3 Una delle grandi caratteristiche di tale modello è il dialogo sociale. L'informazione, la consultazione e il coinvolgimento delle parti sociali e degli attori della società civile costituiscono le condizioni indispensabili per il mantenimento del modello sociale europeo e il successo del suo rinnovamento. Si tratterà di riuscire a realizzare un'Europa sociale, basata su un'interazione benefica tra regolamentazione e dialogo sociale.

6.4 Tutte le parti interessate — Stato, regioni ed enti locali, parti sociali, associazioni di consumatori, organizzazioni di tutela dell'ambiente, soggetti del terzo settore, organismi che lottano contro l'esclusione sociale, ecc. — devono avere un ruolo, accanto agli organismi regolatori e agli operatori del settore, nel funzionamento dei SIG.

6.5 Occorre quindi garantire che, a livello nazionale, regionale e locale, le suddette parti interessate siano coinvolte in tutte le fasi del processo di regolazione dei SIG, cioè sia nell'organizzazione che nella fissazione delle regole, nella vigilanza, nel controllo del rapporto costo/efficacia e nell'applicazione degli standard di qualità.

6.6 A livello europeo, tutte le iniziative legislative della Commissione riguardo a direttive settoriali in materia di SIG che hanno ripercussioni sociali, in particolare sulla qualificazione e sulle condizioni di lavoro dei lavoratori, devono essere precedute da un dialogo sociale europeo strutturato.

6.7 In altri termini, la logica dell'articolo 139 TCE, secondo cui la Commissione deve far sì che le organizzazioni sindacali e datoriali siano consultate sulla dimensione sociale delle politiche che essa propone, deve essere applicata anche a livello settoriale quando si tratta di regolamentare i SIEG.

6.8 Così, dei comitati di dialogo sociale settoriale strutturato diverranno i garanti della promozione del dialogo sociale settoriale o intersettoriale. Tale dialogo deve condurre alla conclusione di accordi collettivi europei efficaci al fine di tutelare i diritti dei lavoratori e il loro posto di lavoro nei confronti del dumping sociale e del ricorso a personale non qualificato.

6.9 Tutto ciò non dovrebbe esimere la Commissione dal dovere di procedere a un'analisi d'impatto sul funzionamento dei SIEG per ciascuna delle sue proposte volte a modificare un atto comunitario settoriale o ad adottarne uno nuovo nel campo dei SIEG.

7. Elaborare una nozione europea di servizio di interesse generale

7.1 L'Europa cui i cittadini aspirano è uno spazio di vita comune dove siano garantite la qualità della vita, la solidarietà, l'occupazione e la creazione di ricchezze non solo materiali. I SIG costituiscono uno strumento indispensabile per soddisfare tali aspettative.

7.2 Occorre, quindi, definire a livello comunitario i principi fondamentali comuni da applicare a tutti i SIG, da enunciare in una direttiva quadro e, eventualmente, da modulare a seconda del settore disciplinato in una serie di direttive settoriali.

7.3 L'adozione di una direttiva quadro orizzontale è indispensabile per offrire agli operatori incaricati della gestione di SIG (di natura economica e non) e alle autorità pubbliche tutta la certezza giuridica che essi chiedono, e agli utenti e ai consumatori le garanzie necessarie.

8. Obiettivi dei servizi di interesse generale

8.1 Conformemente alla loro funzione di pilastro del modello sociale europeo e di un'economia sociale di mercato, i SIG dovranno, interagendo con il progresso economico e sociale e completandolo:

- garantire il diritto di ogni cittadino ad accedere a beni o servizi fondamentali (diritto all'istruzione, alla salute, alla sicurezza, all'occupazione, all'energia e all'acqua, ai trasporti, alle comunicazioni, ecc.),
- assicurare la coesione economica, sociale e culturale,
- garantire la giustizia e l'inclusione sociale, costruire delle solidarietà, promuovere l'interesse generale della collettività,
- creare le condizioni per uno sviluppo sostenibile.

9. Definizione dell'interesse generale

9.1 Si tratterà innanzitutto di delineare un quadro istituzionale che costituisca una base solida per rendere giuridicamente certa la distinzione, tracciata dalla Carta, tra i SIEG e i servizi di interesse generale di natura non economica. Ciò è necessario in quanto la Carta non prevede che a questi ultimi servizi si applichino le regole di concorrenza e quelle sugli aiuti di Stato.

9.2 Tenendo conto, da un lato, della difficoltà di definire tali nozioni in modo completo e, dall'altro, dei rischi che comporterebbe un approccio troppo restrittivo, si dovrebbero incentrare le relative definizioni sulla missione particolare dei servizi in questione e sui requisiti (obblighi di servizio pubblico) loro imposti per adempiere alle rispettive funzioni, che dovrebbero essere stabilite in modo chiaro.

9.3 Conformemente all'articolo 86, paragrafo 2, TCE e alla pertinente giurisprudenza comunitaria, l'effettivo adempimento di una missione di interesse generale prevale, in caso di conflitto, sull'applicazione delle regole di concorrenza.

10. Il ruolo delle autorità pubbliche nazionali

10.1 In virtù del principio di sussidiarietà, ogni Stato membro deve restare libero di operare esso stesso la distinzione tra i SIG di natura economica e quelli di natura non economica. Tuttavia, in caso di errore manifesto di valutazione, la Commissione deve poter intervenire.

10.2 Gli Stati membri, quindi, devono poter definire, con un atto ufficiale da comunicare alle istituzioni europee, i tipi di servizi che, per ragioni imperative di interesse generale, rientrano nell'ambito della sovranità statale o, per ragioni di interesse nazionale, regionale o locale, non costituiscono comunque dei SIEG e dunque non ricadono nell'ambito di applicazione delle regole di concorrenza e di quelle sugli aiuti di Stato.

10.3 Senza con ciò voler pregiudicare la discrezionalità delle autorità nazionali, il CESE ritiene che tra questi servizi di interesse nazionale, regionale o locale debbano rientrare quelli relativi all'istruzione obbligatoria, alla sanità e alla protezione sociale, le attività culturali, caritative, di carattere sociale o basate sulla solidarietà o su donazioni, nonché i servizi audiovisivi, di distribuzione idrica e di smaltimento delle acque reflue.

10.4 Riguardo agli altri servizi, la direttiva quadro sui SIG e la normativa settoriale devono definire in modo chiaro i principi e le modalità di regolazione, che integrano il diritto comune della concorrenza. Tale definizione legislativa dovrà consentire l'adeguamento dei requisiti in funzione delle esigenze e degli interessi degli utenti e dei consumatori, nonché dei mutamenti del contesto economico e tecnologico.

10.5 Il CESE ritiene che, per il carattere particolare delle risorse idriche, la necessità di garantire la continuità e la permanenza dei servizi connessi con la distribuzione dell'acqua e la relativa politica di investimento e tariffaria, il settore idrico rivesta un interesse generale e non si presti a essere liberalizzato in modo sistematico a livello europeo.

10.6 Tale quadro regolamentare, quindi, dovrà garantire l'esistenza dei SIG, la libertà degli Stati membri o degli enti regionali e locali di definirli e organizzarli, la libera scelta dei modi di gestione⁽⁶⁾ e di finanziamento, i principi e i limiti dell'azione comunitaria in materia, la valutazione delle prestazioni di tali servizi, i diritti dei consumatori e degli utenti ed una base minima di missioni e di obblighi di servizio pubblico.

10.7 I contenuti di questi obblighi di servizio pubblico, imposti dagli Stati membri a sé medesimi o ad altri soggetti prestatori di servizi, sono principalmente la parità e la generalità dell'accesso, l'assenza di ogni discriminazione, la continuità del servizio, la qualità, la trasparenza, la sicurezza e la capacità di adattamento ai necessari cambiamenti.

10.8 Nel rispetto dell'articolo 295 del Trattato, che non pregiudica il carattere pubblico o privato del modo di gestione dei SIEG e non impone agli Stati membri di liberalizzare tali servizi, il CESE promuove le forme più diverse di gestione e di partenariato tra le autorità pubbliche, gli operatori incaricati dei servizi e le parti sociali, nonché gli utenti e i consumatori.

11. Regolazione

11.1 La regolazione è un processo dinamico, che cambia con il mutare del mercato e con l'evolversi della tecnologia.

11.2 Il modo di funzionamento della concorrenza in un mercato liberalizzato dipende dalle caratteristiche del settore considerato: essa può realizzarsi sotto forma di appalti, di partenariati pubblico/privato, di controllo dei prezzi, di prevenzione delle discriminazioni nell'accesso alla rete o di creazione di una concorrenza tra le reti.

11.3 Il confronto tra i diversi sistemi di regolazione adottati dagli Stati membri mostra che nessuno di tali modelli si può considerare esemplare, dato che esso dipende in ogni caso dalla storia, dalle istituzioni e dalle tradizioni del paese considerato, dalla situazione settoriale o geografica e dallo sviluppo tecnologico di uno specifico settore.

11.4 Si tratta allora di coniugare il rispetto della diversità dei modi di regolazione dei servizi — dovuta alla storia, alla tradizione e alle istituzioni del paese considerato come anche al tipo di servizio fornito — con il perseguimento di precisi obiettivi comunitari e il rispetto di alcune limitate regole comuni. Ciò per favorire la maggiore efficacia possibile a livello transeuropeo, transfrontaliero, nazionale, regionale o locale.

11.5 Pur privilegiando gli scambi e i coordinamenti a livello comunitario, non si dovrebbe imporre alcuna soluzione unitaria su scala europea, dato che spetta agli Stati membri definire il modo pertinente di regolazione dei SIEG, nel rispetto

del principio di sussidiarietà e di quello neutralità della CE riguardo al carattere pubblico o privato del modo di gestione di tali servizi.

12. Valutazione

12.1 Il carattere evolutivo dei SIG, gli obiettivi loro assegnati e l'importanza che assumono per l'attuazione della strategia di Lisbona rendono indispensabile una valutazione regolare, alla luce degli obiettivi dell'UE (rispetto dei diritti fondamentali, promozione del benessere dei cittadini, giustizia sociale, coesione sociale, ecc.), non solo dei SIEG — per i quali esiste una disciplina comunitaria —, ma anche dei SIG in generale.

12.2 Il CESE, quindi, non condivide l'opinione della Commissione⁽⁷⁾ secondo cui i servizi di natura non economica devono restare esclusi dalla valutazione orizzontale delle prestazioni dei SIG.

12.3 Tale valutazione dovrà servire ad aumentare l'efficacia dei SIG, ad agevolare il loro adeguamento all'evoluzione dei bisogni dei cittadini e delle imprese e a fornire alle autorità pubbliche gli elementi necessari per compiere le scelte più appropriate.

12.4 Il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione⁽⁸⁾ di organizzare il dibattito tra i vari centri di osservazione esistenti (CESE, Comitato delle regioni, organizzazioni del dialogo sociale, associazioni che promuovono iniziative sui SIG e associazioni di consumatori). I risultati di tale dibattito dovrebbero essere presi in attenta considerazione e servire a definire gli orientamenti per la valutazione orizzontale annuale, dato che la stessa valutazione deve essere oggetto di dibattito.

12.5 Ciò implica che l'impegno assunto dalla Commissione (nella comunicazione COM(2002) 331) di associare la società civile alla valutazione orizzontale delle prestazioni dei SIG, in particolare mediante la creazione «di un dispositivo permanente per rilevare i pareri dei cittadini e la loro evoluzione», non resti lettera morta e che — per citare ancora la Commissione — «le parti interessate, incluse le parti sociali» siano «consultate ad hoc su temi specifici».

12.6 Nel rispetto del principio di sussidiarietà, spetterà quindi alla Commissione dare impulso alla dinamica valutativa elaborando, grazie al dialogo con i rappresentanti delle parti interessate, un metodo di valutazione armonizzato su scala europea sulla base di indicatori comuni.

12.7 Questo metodo di valutazione dovrà tener conto non solo dei risultati puramente economici, ma anche dell'impatto sociale e ambientale, nonché della tutela dell'interesse generale a lungo termine.

⁽⁶⁾ L'articolo 295 TCE sancisce il principio della neutralità della CE riguardo alla proprietà pubblica o privata delle imprese. COM(2004) 374 def., del 12 maggio 2004.

⁽⁷⁾ COM(2002) 331, punto 3.2.

⁽⁸⁾ Relazione del PE A5/0361/2001 (relatore: LANGEN), del 17.10.2001.

12.8 Ciò comporta che gli utenti destinatari dei SIG (di natura economica e non) dispongano dei mezzi appropriati per esprimere i loro bisogni e le loro aspirazioni, in particolare contribuendo, tramite i loro rappresentanti, all'elaborazione dei modi di valutazione e alla valutazione dei risultati.

12.9 In quest'ottica, il CESE propone di istituire un osservatorio per la valutazione dei SIG (di natura economica e non), composto sia da rappresentanti politici del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni che da rappresentanti della società civile organizzata in seno al Comitato economico e sociale europeo.

12.10 All'interno di tale osservatorio, un comitato di gestione dovrà definire gli obiettivi e le specifiche delle valutazioni, scegliere gli organismi incaricati degli studi, esaminare i rapporti pervenuti e rendere pareri sugli stessi. Esso sarà affiancato da un comitato scientifico, che esaminerà la metodologia scelta e formulerà ogni raccomandazione al riguardo. Il comitato di gestione farà sì che i rapporti di valutazione formino oggetto, in tutti gli Stati membri, di presentazioni e dibattiti pubblici che coinvolgano l'insieme delle parti interessate. A tal fine, detti rapporti dovranno essere disponibili nelle varie lingue di lavoro dell'Unione europea.

13. Finanziamento

13.1 Se si vuole assicurare a tutti, in tutto il territorio dell'Unione europea, l'accesso a prezzi ragionevoli a dei SIG di qualità, la garanzia del finanziamento a lungo termine degli investimenti e degli obblighi di servizio pubblico rimane una questione essenziale.

13.2 Il perseguimento dell'interesse generale e l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico imposti dall'autorità pubblica a uno o più prestatori di un SIEG, a determinate condizioni e nel rispetto di determinate specifiche, esigono dei metodi di finanziamento appropriati.

13.3 Spetta pertanto agli Stati membri garantire il finanziamento a lungo termine, da un lato, di una parte degli investi-

menti necessari per assicurare la continuità e la sostenibilità dei servizi e, dall'altro lato, di una congrua compensazione degli obblighi di servizio pubblico o di servizio universale. Le norme comunitarie devono favorire — e non limitare — tali garanzie di finanziamento.

13.4 Conformemente ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, la CE si è astenuta dall'adottare una direttiva europea concernente la definizione, l'organizzazione e il finanziamento degli obblighi di servizio pubblico, lasciando così agli Stati membri una completa libertà nella scelta dei metodi di finanziamento dei SIG.

13.5 Gli Stati membri devono poter ricorrere a un'ampia gamma di modi di finanziamento delle missioni e degli obblighi di servizio pubblico, come la compensazione diretta a carico del bilancio statale o di quello degli enti locali, i finanziamenti sulla base di solidarietà sociali o territoriali tra utenze o utenti, i contributi degli operatori e degli utenti, la concessione di crediti d'imposta, l'attribuzione di diritti esclusivi, ecc., nonché, soprattutto in materia di infrastrutture pubbliche la cui gestione sia redditizia, gli strumenti di finanziamento combinato pubblico-privato (partenariati pubblico-privati).

13.6 Dato che i modi di finanziamento dipendono in larga misura dallo Stato o dal settore considerato e sono quindi in continuo mutamento per l'evolversi della tecnologia, il CESE ritiene che, sul piano comunitario, anziché limitare le possibili fonti di finanziamento o privilegiarne una rispetto alle altre, si debba lasciare agli Stati membri la libertà di decidere, a livello nazionale, regionale o locale e sulla base delle loro priorità politiche e del ritorno economico da loro previsto, in che modo finanziare i servizi di cui si assumono la responsabilità.

13.7 Tuttavia, considerate le limitate capacità di finanziamento di alcuni nuovi Stati membri, l'UE dovrebbe mettere a loro disposizione i mezzi necessari per promuovere lo sviluppo di SIG efficaci, siano questi di natura economica o non.

Bruxelles, 6 luglio 2006

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND