

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione — Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea

COM(2006) 177 def.

(2007/C 161/22)

La Commissione europea, in data 26 aprile 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

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 21 febbraio 2007, sulla base del progetto predisposto dal relatore HENCKS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2007, nel corso della 434a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 143 voti favorevoli, 61 voti contrari e 9 astensioni.

1. Raccomandazioni e valutazione

1.1 I servizi sociali di interesse generale (SSIG) hanno lo scopo di garantire la coesione sociale, territoriale ed economica tramite la realizzazione di forme di solidarietà collettiva volte a rispondere in particolare a tutte le situazioni di vulnerabilità sociale che possono pregiudicare la salute fisica e morale dei cittadini: malattia, vecchiaia, inabilità al lavoro, disabilità, precarietà, povertà, esclusione sociale, tossicodipendenza, problemi familiari e abitativi e, nel caso degli stranieri, difficoltà d'integrazione.

Essi esercitano inoltre una funzione integrativa che va oltre la semplice assistenza e l'azione a favore dei più indigenti. Sono infatti anche finalizzati a realizzare tutto ciò che è necessario per permettere a tutti di accedere ai servizi sociali fondamentali: in questo senso contribuiscono quindi all'esercizio effettivo della cittadinanza e dei diritti fondamentali.

1.2 Non si tratta quindi di contrapporre valori economici e valori sociali, bensì di promuovere una sinergia costruttiva e una sintesi armonica tra queste due categorie di valori.

1.3 In tale prospettiva il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che, invece di soffermarsi su una rischiosa distinzione — che si va peraltro evolvendo — tra carattere economico o non economico di un servizio di interesse generale, si debbano considerare la natura del servizio, le sue funzioni e i suoi obiettivi e stabilire quali servizi rientrino nel campo d'applicazione delle norme sulla concorrenza e sul mercato interno e quali invece, per ragioni di interesse generale e di coesione sociale, territoriale ed economica, debbano esserne esentati, conformemente al principio di sussidiarietà, dalle autorità pubbliche comunitarie, nazionali, regionali o locali.

1.4 Occorre quindi definire a livello comunitario riferimenti e norme comuni che valgano per tutti i servizi di interesse generale (siano essi di tipo economico o non economico), compresi quelli sociali, e inserirli in una direttiva quadro, da adottarsi in codecisione, che introduca una disciplina comunitaria adatta alle loro specificità.

1.5 Affinché i compiti di interesse generale siano assolti in modo non abusivo, non discriminatorio e trasparente, occorre che gli Stati membri indichino le ragioni per cui dati servizi sono di interesse generale e concorrono alla coesione sociale, territoriale ed economica in un atto giuridico di affidamento ufficiale, o equivalente, e in norme di autorizzazione. L'atto e le norme dovrebbero indicare il compito che l'autorità pubblica competente di uno Stato membro affida al prestatore di un determinato servizio di interesse generale (SIG) e fissare inoltre i diritti e doveri di quest'ultimo, ferma restando la facoltà di iniziativa riconosciuta agli operatori dalle normative vigenti.

1.6 Per quanto riguarda la valutazione, il CESE ricorda in questo contesto la sua proposta di creare un osservatorio indipendente per la valutazione dei servizi di interesse generale di tipo economico e non economico, composto da rappresentanti del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni e da esponenti della società civile organizzata rappresentata presso il CESE. A livello nazionale, regionale e locale le autorità pubbliche devono associare alla regolamentazione dei servizi sociali di interesse generale tutti i soggetti che prestano servizi sociali o ne beneficiano, le parti sociali, gli organismi dell'economia sociale e di lotta all'esclusione, ecc.

2. Introduzione

2.1 I servizi sociali di interesse generale — come tutti i SIG, di cui sono una componente — danno sostanza alla dignità umana e garantiscono il diritto dei cittadini alla giustizia sociale e al pieno rispetto dei loro diritti fondamentali, definiti nella Carta dei diritti fondamentali e in impegni internazionali quali la Carta sociale europea riveduta e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Essi contribuiscono all'effettivo esercizio della cittadinanza e hanno lo scopo di creare coesione sociale, territoriale ed economica attraverso la realizzazione di forme di solidarietà collettiva che rispondano in particolare a tutte quelle situazioni di vulnerabilità sociale che possono pregiudicare la salute fisica e morale dei cittadini: malattia, vecchiaia, inabilità al lavoro, disabilità, precarietà, povertà, esclusione sociale, tossicodipendenza, problemi familiari e abitativi e, nel caso degli stranieri, difficoltà d'integrazione.

La funzione integrativa che essi esercitano va tuttavia al di là della semplice assistenza e dell'azione a favore dei più indigenti. Sono infatti anche finalizzati a realizzare tutto ciò che è necessario per permettere a tutti di accedere ai servizi sociali fondamentali.

2.2 L'apporto specifico dei servizi sociali di interesse generale si fonda quindi su un preciso legame con i diritti fondamentali, il cui esercizio effettivo è di competenza delle autorità pubbliche locali, regionali, nazionali ed europee. Ciò è conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i quali stabiliscono che l'azione comunitaria non deve andare oltre quanto necessario per conseguire gli obiettivi del Trattato.

2.3 Poiché le tariffe applicate a tali servizi non sempre ne rispecchiano il costo effettivo o il costo risultante dalla legge della domanda e dell'offerta, essi non potrebbero essere forniti a un prezzo accessibile a tutti senza una quota di finanziamento pubblico.

2.4 Oltre ad assicurare il finanziamento dei SSIG, l'autorità pubblica ha la responsabilità globale di garantire il loro funzionamento e il mantenimento di un elevato tenore qualitativo, nel rispetto delle competenze dei soggetti coinvolti.

2.5 Inoltre i servizi sociali di interesse generale, come peraltro tutti i servizi di interesse generale, non solo sono un importante elemento di coesione economica e sociale, ma contribuiscono anche in modo significativo alla competitività dell'economia europea e rappresentano un importante bacino potenziale di lavoro di prossimità.

2.6 I servizi sociali coprono uno spettro molto vasto, comprendente case di riposo per anziani; istituti per disabili; centri di accoglienza per persone in situazioni di emergenza; istituti per l'infanzia, per le donne vittime della violenza domestica, per immigrati e per profughi; centri di convalescenza; case di cura; organismi per l'edilizia popolare, per la tutela dei minori o per attività sociali ed educative; collegi scolastici; centri di accoglienza diurna; asili e nidi d'infanzia; centri medico-sociali, sanitari, di riadattamento e di formazione professionale; servizi di sostegno alla persona e di assistenza domiciliare e alla famiglia.

2.7 In tutti gli Stati membri tali servizi sono forniti da operatori con statuti diversi, tra i quali figura un numero considerevole di organismi di solidarietà dell'economia sociale e cooperativa privi di scopo di lucro (associazioni, mutue, cooperative, fondazioni) e di origine estremamente varia (enti pubblici, benefici, filantropici, religiosi, privati ecc.). Le loro attività sono regolate da quadri normativi e finanziari stabiliti dalle autorità pubbliche.

3. La proposta della Commissione

3.1 Nel quadro dell'attuazione del programma comunitario di Lisbona, il 26 aprile 2006 la Commissione ha presentato una comunicazione sui servizi sociali di interesse generale che fa seguito al Libro bianco sui servizi di interesse generale (COM (2004) 374 def.) e alla votazione della direttiva sui servizi nel mercato interno da parte del Parlamento europeo, il 16 febbraio 2006.

3.2 La comunicazione in esame ha carattere «interpretativo», dovendo apportare i chiarimenti giuridici richiesti. Essa riguarda esclusivamente i servizi sociali (mentre i servizi sanitari saranno oggetto di un'iniziativa distinta nel 2007) e non prevede l'adozione di iniziative legislative nell'immediato. La Commissione esaminerà la necessità e la possibilità giuridica di presentare una proposta legislativa alla luce del processo aperto e continuo di consultazione di tutti i soggetti interessati, delle relazioni biennali sui servizi sociali e dello studio attualmente in corso per l'elaborazione di una prima relazione nel 2007.

3.3 La comunicazione si colloca nel contesto della condivisione di responsabilità, da parte della Comunità e degli Stati membri, stabilita dall'articolo 16 del Trattato CE per i servizi di interesse economico generale.

3.4 La comunicazione suddivide i SSIG in due gruppi: da una parte i regimi obbligatori previsti dalla legge e i regimi complementari di sicurezza sociale, dall'altra i servizi essenziali prestati direttamente al cittadino, come l'assistenza alle persone confrontate a difficoltà personali o a momenti di crisi, l'aiuto all'inserimento completo nella società, l'integrazione delle persone disabili o con problemi di salute, l'edilizia popolare.

3.5 Tutti questi servizi sociali si basano su una serie di elementi caratteristici come la solidarietà, la polivalenza e la personalizzazione (adeguamento ai bisogni dei singoli destinatari), l'assenza di scopo di lucro, il volontariato, il radicamento culturale o un rapporto asimmetrico tra fornitore e utente.

3.6 La Commissione ritiene che la modernizzazione dei servizi sociali sia una delle sfide centrali dell'Europa attuale: essa riconosce che i servizi sociali fanno parte integrante del modello sociale europeo e che, pur non costituendo una categoria giuridica distinta all'interno dei servizi di interesse generale, occupano un posto specifico in quanto pilastri della società e dell'economia europea poiché contribuiscono a rendere effettivi i diritti sociali fondamentali.

3.7 La Commissione constata che questo settore, attualmente in piena espansione, è soggetto a un processo di modernizzazione volto a consentirgli di far fronte alle opposte spinte dell'universalità, della qualità e della sostenibilità finanziaria. Una parte crescente dei servizi sociali fin qui gestiti direttamente dalle autorità pubbliche, infatti, è ora sottoposta alle norme comunitarie che regolano il mercato interno e la concorrenza.

3.8 Da un lato la Commissione riconosce che, per gli operatori pubblici e privati del settore sociale, la situazione giuridica dei SSIG rispetto alle norme sulla concorrenza rappresenta una fonte di incertezza, dall'altro sostiene di adoperarsi per ridurre o chiarire l'impatto di tale incertezza senza tuttavia poterla eliminare.

4. Osservazioni generali

4.1 Nel Libro bianco sui servizi di interesse generale, la Commissione annunciava la pubblicazione, nel corso del 2005, di una comunicazione sui servizi sociali di interesse generale. Secondo il suddetto Libro bianco, questi ultimi comprendevano i servizi sanitari, l'assistenza a lungo termine, i servizi previdenziali, i servizi per l'occupazione e i servizi di edilizia popolare.

4.2 In tempi come quelli attuali, dominati dall'incertezza rispetto alla crescita e all'occupazione, in cui il fossato tra gli strati più poveri e quelli più agiati e tra le regioni più ricche e le più povere dell'Unione va allargandosi malgrado i programmi comunitari e nazionali di lotta all'esclusione e alla povertà, il fabbisogno di servizi sociali di interesse generale aumenta sempre più, anche perché l'evoluzione demografica genera nuove esigenze.

4.3 Il CESE non può quindi che rallegrarsi della pubblicazione della comunicazione in esame, che rispecchia l'importanza dei servizi sociali per i cittadini, lo speciale ruolo che essi rivestono all'interno di un modello sociale europeo di cui sono parte integrante e l'utilità di disporre di un metodo sistematico per individuare e riconoscere le specificità di questi servizi al fine di chiarire il quadro in cui operano e possono essere, per usare la terminologia della Commissione, «modernizzati». Piuttosto che di modernizzazione il CESE preferisce tuttavia parlare di miglioramento della qualità e dell'efficacia.

4.4 Non si tratta infatti di seguire una determinata moda o tendenza, di qualunque natura essa sia, né, come fa la Commissione⁽¹⁾, di associare la modernizzazione all'esternalizzazione delle funzioni del settore pubblico e al loro affidamento al settore privato, bensì di adeguare periodicamente le prestazioni ai bisogni sociali dei cittadini e degli enti territoriali, così come ai progressi tecnici ed economici e ai nuovi imperativi dettati dall'interesse generale.

4.5 Il CESE si rammarica inoltre che la Commissione, contrariamente a quanto annunciato, escluda dalla comunicazione in esame i servizi sanitari, quando invece le interazioni e le sinergie tra questi ultimi e i servizi sociali sono particolarmente numerose. La richiesta di definire «il legame fra i servizi sanitari e i servizi connessi, quali i servizi sociali e l'assistenza di lunga durata», che figura nella consultazione del 26 settembre 2006 sull'azione comunitaria nel settore dei servizi sanitari e a cui la Commissione chiede una risposta entro il 31 gennaio 2007, avrebbe quindi dovuto essere fatta prima di decidere di adottare una comunicazione dedicata esclusivamente ai servizi sociali.

4.6 In mancanza di una nota esplicativa tale scelta risulta incomprensibile, tanto più che nell'enumerazione dei servizi sociali la Commissione cita espressamente le attività che favoriscono l'integrazione delle persone con esigenze a lungo termine legate a un problema di salute.

4.7 Fino a oggi i servizi sanitari basati sul principio di solidarietà, intesi a garantire a tutti i cittadini un'assistenza di qualità, sono sempre stati considerati strumenti di politica sociale alla stessa stregua dei servizi di assistenza sociale personalizzati.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Descrizione dei servizi sociali di interesse generale

5.1.1 Ferme restando le osservazioni formulate al punto 4.5 del presente parere, il CESE condivide la descrizione delle parti-

colarietà specifiche dei servizi sociali di interesse generale proposta dalla Commissione nella comunicazione. Si tratta di una descrizione ampia ed estendibile, che lascia quindi un margine sufficiente per tenere conto degli sviluppi futuri.

5.1.2 Il CESE approva il rimando della Commissione al ruolo particolare dei servizi alla persona nell'esercizio dei diritti fondamentali, cosa che mette in evidenza l'importanza e la ragion d'essere dei servizi sociali.

5.1.3 La descrizione delle condizioni per l'applicazione del quadro comune fornita dalla Commissione, tuttavia, si limita a coprire i casi più consueti. Il CESE fa osservare che i sistemi utilizzati variano da uno Stato membro all'altro: non sempre l'enumerazione delle categorie (delega completa o parziale per una missione sociale, partenariato pubblico-privato) corrisponde a queste differenze e diversità. Il CESE approva quindi la consultazione pubblica prevista, ritenendola un importante strumento per acquisire maggiori informazioni sull'attività legata ai servizi sociali e sulle loro modalità di funzionamento.

5.2 Il mercato interno CE e le norme in materia di concorrenza

5.2.1 Il Trattato CE riconosce agli Stati membri la facoltà di definire compiti di interesse generale e di stabilire i principi organizzativi che ne derivano per i prestatori di servizi incaricati del loro svolgimento.

5.2.2 Tuttavia, nell'esercizio di tale facoltà (che deve avvenire nella trasparenza, senza abuso della nozione d'interesse generale), gli Stati membri devono tener conto del diritto comunitario e, ad esempio nell'organizzazione di un servizio pubblico, compresi i servizi sociali, hanno l'obbligo di rispettare il principio di non discriminazione e le norme comunitarie in materia di appalti pubblici e concessioni.

5.2.3 Inoltre, quando si tratta di servizi considerati economici, bisogna anche garantire che le loro modalità organizzative siano compatibili con altri aspetti del diritto comunitario (in particolare la libertà di fornire servizi, la libertà di stabilimento e le norme in materia di concorrenza).

5.2.4 In base alla giurisprudenza comunitaria, può essere considerata attività economica la quasi totalità dei servizi prestati nel settore sociale ad eccezione dei regimi previdenziali basati sulla solidarietà.

5.2.5 La definizione estensiva data dalla Corte di giustizia e accettata dalle altre istituzioni europee⁽²⁾, che qualifica i servizi sociali di interesse generale come attività economiche, ha come conseguenza la progressiva applicazione a tali servizi delle norme comunitarie sulla concorrenza e sul mercato interno

⁽²⁾ Così, ad esempio, nella comunicazione sui servizi generali del 20 settembre 2000 (COM (2000) 580 def.) la Commissione scriveva che «stando alla giurisprudenza della Corte di giustizia, molte attività esercitate da enti le cui funzioni sono principalmente sociali, che non realizzano profitti e non si prefiggono di svolgere un'attività industriale o commerciale, sono di norma escluse dall'applicazione delle norme comunitarie in materia di concorrenza e di mercato interno» (punto 30), mentre nella comunicazione del 26 aprile 2006 si legge che «la quasi totalità dei servizi prestati nel settore sociale deve essere ritenuta un'attività economica conformemente agli articoli 43 e 49 del trattato CE.»

Si veda anche il parere del CESE sul tema *I servizi sociali privati senza scopo di lucro nel contesto dei servizi d'interesse generale in Europa* (GU C 311 del 7.11.2001, pag. 33).

⁽¹⁾ Cfr. COM(2006) 177 def., punto 1.2, terzo trattino.

(aiuti di Stato, libera prestazione di servizi, libertà di stabilimento, direttiva sugli appalti pubblici) e del diritto derivato: ciò determina incertezze crescenti tanto per le autorità pubbliche che per i prestatori e i destinatari dei servizi stessi. Se perdurasse, tale situazione potrebbe comportare un'alterazione degli obiettivi dei SSIG, che pure sono al centro del «modello sociale europeo».

5.2.6 Gli obiettivi e i principi su cui si basa il quadro comunitario per i servizi di interesse economico generale rispecchiano una logica fondata essenzialmente su parametri per la valutazione delle prestazioni economiche. Essendo questa logica diversa da quella dei servizi sociali di interesse generale, non è pertinente né applicabile in tale forma alla realtà dei servizi sociali nell'Unione europea.

5.2.7 Come il CESE aveva già evidenziato nel suo parere *Il futuro dei servizi di interesse generale* (CESE 976/2006), la distinzione tra carattere economico e non economico rimane vaga e incerta. Quasi tutte le prestazioni di interesse generale, anche quelle fornite senza scopo di lucro o a titolo volontario, hanno un certo valore economico, senza che per questo debbano rientrare nell'ambito del diritto della concorrenza. Inoltre, uno stesso servizio può avere al tempo stesso carattere economico e non economico. Analogamente, un servizio può avere carattere economico senza che il mercato sia in grado di garantirne la prestazione secondo la logica e i principi che regolano i servizi di interesse generale.

5.2.8 Nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, ad esempio, la nozione di attività economica è molto ampia: viene infatti considerata tale «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» da parte di un'impresa «a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento» (sentenze del 23 aprile 1991, Höfner e Elser/Macrotron, Racc.1991, pagg. I-1979, e del 12 settembre 2000, Pavlov e.a., Racc.2000, pagg. I-6451) ed è indifferente il fatto che le attività dell'operatore abbiano scopo di lucro o meno (cfr. sentenza del 25 ottobre 2001, Ambulanz Glöckner, Racc.2001, pagg. I-8089).

5.2.9 La crescente accentuazione del carattere economico dei servizi di interesse generale da parte della Corte di giustizia e della Commissione non è controbilanciata dal riconoscimento e dalla tutela dei compiti di interesse generale che questi assolvono: ciò crea numerose incertezze giuridiche per gli operatori e i beneficiari. Si passa dunque dalla considerazione dell'interesse generale a quella dell'interesse lucrativo. Ora, la distinzione da fare non è fra «economico» e «non economico», bensì fra «lucrativo» e «non lucrativo».

6. Un quadro giuridico stabile e trasparente

6.1 Il CESE dubita che la flessibilità che, secondo la Commissione, viene praticata nell'applicare il Trattato al riconoscimento

delle specificità proprie dei compiti di interesse generale, ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, basti a eliminare tutte le incertezze giuridiche e a garantire a tutti l'accesso ai servizi sociali. Lo stesso vale per il metodo aperto di coordinamento.

6.2 Tutti i servizi di interesse generale, compresi i SSIG, concorrono all'attuazione degli obiettivi della Comunità definiti agli articoli 2 e 3 del Trattato, in particolare a un elevato livello di protezione sociale, al miglioramento della qualità della vita, a un elevato livello di protezione della salute e al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale.

6.3 Essendo responsabile della realizzazione di questi obiettivi, l'Unione europea è quindi responsabile anche dei SIG economici e non economici in quanto strumenti di attuazione dei diritti fondamentali e della coesione sociale. Deve quindi adoperarsi per garantire, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e nel quadro di una condivisione di competenze con gli Stati membri, l'esistenza di SIG efficaci, economicamente e tecnicamente accessibili a tutti e di buona qualità.

6.4 Considerati, da un lato, la difficoltà di definire la nozione di SIG/SIEG in modo esauriente e, dall'altro, il rischio insito nell'adozione di un approccio restrittivo, bisognerebbe abbandonare la distinzione tra carattere economico e non economico per concentrarsi sullo specifico compito dei servizi in questione e sui requisiti (obblighi di servizio pubblico) che vengono loro imposti perché assolvano alle loro funzioni, requisiti che dovranno essere chiaramente stabiliti.

6.5 Inoltre, vista l'estrema diversità delle situazioni, regole e pratiche nazionali o locali e degli obblighi a carico dei gestori e delle autorità pubbliche, le norme da attuare dovranno tener conto delle particolarità di ciascuno Stato membro.

6.6 Non si tratta quindi di stabilire se un servizio sia economico o meno, bensì di determinare quali servizi rientrino nel campo d'applicazione delle norme sulla concorrenza e sul mercato interno e quali invece, per ragioni di interesse generale e di coesione sociale, territoriale ed economica, debbano esserne esentati, conformemente al principio di sussidiarietà, dalle autorità pubbliche comunitarie (per i SIG europei), nazionali, regionali o locali.

6.7 Come il CESE chiede ormai da anni ⁽³⁾, occorre quindi definire a livello comunitario riferimenti e norme comuni (in particolare per quanto riguarda le modalità di gestione e di finanziamento, i principi e i limiti dell'azione comunitaria, la valutazione indipendente delle prestazioni, i diritti dei consumatori e degli utenti e uno zoccolo minimo di compiti e obblighi di servizio pubblico) che valgano per tutti i servizi di interesse generale, compresi i SSIG, e inserirli in una direttiva quadro, da adottarsi in codecisione, che introduca una disciplina comunitaria adatta alle loro specificità in modo da completare la direttiva sui servizi.

⁽³⁾ Cfr. parere del CESE sul tema *I servizi d'interesse generale* (GU C 241 del 7.10.2002, pag. 119); parere del CESE in merito al *Libro verde sui servizi di interesse generale* (GU C 80 del 30.3.2004, pag. 66); parere del CESE in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — *Libro bianco sui servizi di interesse generale* (GU C 221 del 8.9.2004, pag. 17); parere del CESE sul tema *Il futuro dei servizi di interesse generale* (GU C 309 del 16.12.2006, pag. 135).

6.8 Affinché i compiti di interesse generale siano assolti in modo non abusivo, non discriminatorio e trasparente, occorre che gli Stati membri indichino le ragioni per cui dati servizi sono di interesse generale e concorrono alla coesione sociale, territoriale ed economica in un atto giuridico di affidamento ufficiale, o equivalente, e in norme di autorizzazione. L'atto e le norme dovrebbero indicare il compito che l'autorità pubblica competente di uno Stato membro affida al prestatore di un determinato SIG e fissare inoltre i diritti e doveri di quest'ultimo, ferma restando la facoltà di iniziativa riconosciuta agli operatori dalle normative vigenti.

6.9 Tale atto (che potrà assumere forma di legge, contratto, convenzione, decisione ecc.) potrebbe precisare in particolare:

- la natura dello specifico compito di interesse generale, le esigenze ad esso legate e gli obblighi di servizio pubblico che ne derivano, compresi i requisiti tariffari, le disposizioni per assicurare la continuità del servizio e le misure per evitare eventuali interruzioni della sua prestazione,
- le norme per la stesura e, se del caso, la modifica dell'atto ufficiale,
- il regime di autorizzazione e le qualifiche professionali richieste,
- le modalità di finanziamento e i parametri in base ai quali calcolare la compensazione degli oneri legati all'assolvimento del compito specifico,
- le modalità di valutazione ed esecuzione dei SIG.

6.10 Il CESE caldeggia l'adozione di un apposito quadro giuridico comune ai servizi sociali e sanitari di interesse generale, nell'ambito di un approccio globale basato su una direttiva quadro applicabile a tutti i SIG. Ciò dovrebbe consentire di assicurare un'adeguata stabilità giuridica e trasparenza a livello comunitario, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e in particolare delle competenze degli enti locali e regionali in materia di definizione dei compiti e di gestione e finanziamento di tali servizi. I principi contenuti in tale quadro giuridico dovrebbero informare le posizioni adottate dall'UE nei negoziati commerciali internazionali.

Bruxelles, 15 marzo 2007

7. Valutazione

7.1 Il Libro bianco sui servizi di interesse generale sottolinea in modo particolare la necessità di sottoporre i SIG a una valutazione, tramite un meccanismo da definirsi in una futura comunicazione.

7.2 Per approfondire lo scambio e la trasmissione reciproca di informazioni tra gli operatori e le istituzioni europee, la Commissione propone una procedura di monitoraggio e dialogo articolata in rapporti biennali.

7.3 In questo contesto, il CESE ricorda di aver proposto la creazione di un osservatorio indipendente per la valutazione dei servizi di interesse generale di carattere economico e non economico, composto da rappresentanti del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni e da esponenti della società civile organizzata rappresentata presso il Comitato economico e sociale europeo.

7.4 Le autorità pubbliche dovranno coinvolgere tutti i soggetti nazionali, regionali e locali — prestatori e beneficiari di servizi sociali, parti sociali, organismi dell'economia sociale e di lotta all'esclusione ecc. — nella regolamentazione dei servizi di interesse generale in tutte le sue fasi, vale a dire nell'organizzazione, nella determinazione e nel monitoraggio del rapporto costo/efficacia e nell'applicazione di norme di qualità.

7.5 Tale osservatorio dovrebbe prevedere un consiglio direttivo incaricato di definire gli obiettivi e i capitoli d'onere delle valutazioni, selezionare gli organismi incaricati di realizzare gli studi, esaminare le relazioni presentate e formulare un parere in merito. Esso dovrebbe essere affiancato da un comitato scientifico incaricato di esaminare la metodologia adottata e, all'occorrenza, di formulare raccomandazioni in materia. Il consiglio direttivo dovrebbe inoltre assicurare che i rapporti di valutazione vengano presentati e discussi pubblicamente in tutti gli Stati membri insieme a tutte le parti interessate: a questo fine dovrebbero essere a disposizione nelle diverse lingue di lavoro dell'Unione.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Qui di seguito si riportano gli emendamenti che, pur essendo stati respinti durante il dibattito, hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Punto 1.3

Sostituire il testo:

«In tale prospettiva il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che, invece di soffermarsi su una rischiosa distinzione che si va peraltro evolvendo tra carattere economico o non economico di un servizio di interesse generale, si debbano considerare la natura del servizio, le sue funzioni e i suoi obiettivi e stabilire quali servizi rientrino nel campo d'applicazione delle norme sulla concorrenza e sul mercato interno e quali invece, per ragioni di interesse generale e di coesione sociale, territoriale ed economica, debbano esserne esentati, conformemente al principio di sussidiarietà, dalle autorità pubbliche comunitarie, nazionali, regionali o locali. I servizi non possono esulare dal campo d'applicazione delle norme sulla concorrenza e sul mercato interno semplicemente per ragioni di principio. La concorrenza, che è volta ad agevolare il completamento del mercato unico basato sulle regole dell'economia di mercato ed è soggetta alle norme antitrust, costituisce un diritto democratico sostanziale; essa limita non soltanto il potere dello Stato, ma anche e soprattutto l'abuso di posizione dominante, e tutela i diritti del consumatore. Inoltre, la concorrenza e le regole di mercato interno nell'UE consentono di accogliere la natura non commerciale dei SSIG. La garanzia del diritto universale ai servizi sociali è essenziale.»

Motivazione

Come evidenziato a più riprese nel parere, in particolare al punto 6.5, i SSIG sono contraddistinti da tradizioni storiche diverse e da una grande varietà di situazioni, regole e prassi locali, regionali o nazionali. Il gruppo Datori di lavoro, in accordo con la posizione espressa dal Parlamento europeo, ritiene pertanto che l'intervento comunitario più appropriato consisterebbe nell'adozione di raccomandazioni od orientamenti, che rispetterebbero appieno i principi chiave della sussidiarietà e della proporzionalità: un quadro legislativo comunitario vincolante per i SSIG imporrebbe un unico modello uguale per tutti, che è semplicemente incompatibile con i SSIG. Una direttiva, che di certo si baserebbe sul principio del minimo comune denominatore, non fornirebbe alcuna garanzia in termini di qualità o di accesso ai servizi per gli utenti, né costituirebbe un qualunque passo avanti per il mercato interno. Viceversa, l'adozione di una raccomandazione consentirebbe di chiarire gli obblighi connessi ai SIG di cui tener conto nell'applicazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 82

Voti contrari: 91

Astensioni: 12

Punto 1.4

Modificare come segue:

«Occorre quindi definire a livello comunitario riferimenti e norme principi e valori comuni che valgano per tutti i servizi di interesse generale (siano essi di tipo economico o non economico), compresi quelli sociali, e inserirli in una direttiva quadro raccomandazioni od orientamenti comunitari, da adottarsi in codecisione, che introduca introducano una disciplina comunitaria adatta alle loro specificità.»

Motivazione

Come evidenziato a più riprese nel parere, in particolare al punto 6.5, i SSIG sono contraddistinti da tradizioni storiche diverse e da una grande varietà di situazioni, regole e prassi locali, regionali o nazionali. Il gruppo Datori di lavoro, in accordo con la posizione espressa dal Parlamento europeo, ritiene pertanto che l'intervento comunitario più appropriato consisterebbe nell'adozione di raccomandazioni od orientamenti, che rispetterebbero appieno i principi chiave della sussidiarietà e della proporzionalità: un quadro legislativo comunitario vincolante per i SSIG imporrebbe un unico modello uguale per tutti, che è semplicemente incompatibile con i SSIG. Una direttiva, che di certo si baserebbe sul principio del minimo comune denominatore, non fornirebbe alcuna garanzia in termini di qualità o di accesso ai servizi per gli utenti, né costituirebbe un qualunque passo avanti per il mercato interno. Viceversa, l'adozione di una raccomandazione consentirebbe di chiarire gli obblighi connessi ai SIG di cui tener conto nell'applicazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 81

Voti contrari: 94

Astensioni: 10

Punto 1.6

Modificare come segue:

«Per quanto riguarda la valutazione, il CESE ricorda in questo contesto ~~la sua proposta di creare un osservatorio indipendente per la valutazione dei servizi di interesse generale di tipo economico e non economico~~ il suo impegno nei confronti del principio di valutazione e propone di sostenere la procedura proposta dalla Commissione con la creazione di una rete informale, ~~composta~~ composta da rappresentanti del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni e da esponenti della società civile organizzata rappresentata presso il CESE. A livello nazionale, regionale e locale le autorità pubbliche devono associare alla regolamentazione dei servizi sociali di interesse generale tutti i soggetti che prestano servizi sociali o ne beneficiano, le parti sociali, gli organismi dell'economia sociale e di lotta all'esclusione, ecc.»

Motivazione

Come evidenziato a più riprese nel parere, in particolare al punto 6.5, i SSIG sono contraddistinti da tradizioni storiche diverse e da una grande varietà di situazioni, regole e prassi locali, regionali o nazionali. Il gruppo Datori di lavoro, in accordo con la posizione espressa dal Parlamento europeo, ritiene pertanto che l'intervento comunitario più appropriato consisterebbe nell'adozione di raccomandazioni od orientamenti, che rispetterebbero appieno i principi chiave della sussidiarietà e della proporzionalità: un quadro legislativo comunitario vincolante per i SSIG imporrebbe un unico modello uguale per tutti, che è semplicemente incompatibile con i SSIG. Una direttiva, che di certo si baserebbe sul principio del minimo comune denominatore, non fornirebbe alcuna garanzia in termini di qualità o di accesso ai servizi per gli utenti, né costituirebbe un qualunque passo avanti per il mercato interno. Viceversa, l'adozione di una raccomandazione consentirebbe di chiarire gli obblighi connessi ai SIG di cui tener conto nell'applicazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 85

Voti contrari: 93

Astensioni: 11

Punto 6.7

Modificare come segue:

«Come il CESE chiede ormai da anni, occorre quindi definire a livello comunitario riferimenti e norme comuni (in particolare per quanto riguarda le modalità di gestione e di finanziamento, i principi e i limiti dell'azione comunitaria, la valutazione indipendente delle prestazioni, i diritti dei consumatori e degli utenti e uno zoccolo minimo di compiti e obblighi di servizio pubblico) che valgano per tutti i servizi di interesse generale, compresi i SSIG, e inserirli in ~~una direttiva quadro~~ raccomandazioni od orientamenti comunitari, ~~da adottarsi in codecisione, che introduca una disciplina comunitaria adatta alle loro specificità in modo da completare la direttiva sui servizi.~~»

Motivazione

Come evidenziato a più riprese nel parere, in particolare al punto 6.5, i SSIG sono contraddistinti da tradizioni storiche diverse e da una grande varietà di situazioni, regole e prassi locali, regionali o nazionali. Il gruppo Datori di lavoro, in accordo con la posizione espressa dal Parlamento europeo, ritiene pertanto che l'intervento comunitario più appropriato consisterebbe nell'adozione di raccomandazioni od orientamenti, che rispetterebbero appieno i principi chiave della sussidiarietà e della proporzionalità: un quadro legislativo comunitario vincolante per i SSIG imporrebbe un unico modello uguale per tutti, che è semplicemente incompatibile con i SSIG. Una direttiva, che di certo si baserebbe sul principio del minimo comune denominatore, non fornirebbe alcuna garanzia in termini di qualità o di accesso ai servizi per gli utenti, né costituirebbe un qualunque passo avanti per il mercato interno. Viceversa, l'adozione di una raccomandazione consentirebbe di chiarire gli obblighi connessi ai SIG di cui tener conto nell'applicazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 84

Voti contrari: 99

Astensioni: 7

Punto 6.10

Modificare come segue:

«Il CESE caldeggia l'adozione di un apposito quadro giuridico comune ai servizi sociali e sanitari di interesse generale, nell'ambito di un approccio globale basato su una direttiva quadro applicabile a tutti i SIG raccomandazioni od orientamenti comunitari. Ciò dovrebbe consentire di assicurare un'adeguata stabilità giuridica e trasparenza a livello comunitario, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e in particolare delle competenze degli enti locali e regionali nella definizione dei compiti e nella gestione e nel finanziamento di tali servizi. I principi contenuti in tale quadro giuridico tali raccomandazioni od orientamenti comunitari dovrebbero informare le posizioni adottate dall'UE nei negoziati commerciali internazionali.»

Motivazione

Come evidenziato a più riprese nel parere, in particolare al punto 6.5, i SSIG sono contraddistinti da tradizioni storiche diverse e da una grande varietà di situazioni, regole e prassi locali, regionali o nazionali. Il gruppo Datori di lavoro, in accordo con la posizione espressa dal Parlamento europeo, ritiene pertanto che l'intervento comunitario più appropriato consisterebbe nell'adozione di raccomandazioni od orientamenti, che rispetterebbero appieno i principi chiave della sussidiarietà e della proporzionalità: un quadro legislativo comunitario vincolante per i SSIG imporrebbe un unico modello uguale per tutti, che è semplicemente incompatibile con i SSIG. Una direttiva, che di certo si baserebbe sul principio del minimo comune denominatore, non fornirebbe alcuna garanzia in termini di qualità o di accesso ai servizi per gli utenti, né costituirebbe un qualunque passo avanti per il mercato interno. Viceversa, l'adozione di una raccomandazione consentirebbe di chiarire gli obblighi connessi ai SIG di cui tener conto nell'applicazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 78

Voti contrari: 97

Astensioni: 10

Punti 7.3, 7.4 e 7.5

Sostituire il testo:

«In questo contesto, il CESE ricorda di aver proposto la creazione di un osservatorio indipendente per la valutazione dei servizi di interesse generale di carattere economico e non economico, composto da rappresentanti del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni e da esponenti della società civile organizzata rappresentata presso il Comitato economico e sociale europeo.

Le autorità pubbliche dovranno coinvolgere tutti i soggetti — prestatori e beneficiari di servizi sociali, parti sociali, organismi dell'economia sociale e di lotta all'esclusione ecc. — a livello nazionale, regionale e locale nella regolamentazione dei servizi di interesse generale in tutte le sue fasi, vale a dire nell'organizzazione, nella determinazione e nel monitoraggio del rapporto costo/efficacia e nell'applicazione di norme di qualità.

Tale osservatorio dovrebbe prevedere un consiglio direttivo incaricato di definire gli obiettivi e i capitoli d'onere delle valutazioni, selezionare gli organismi incaricati della realizzazione degli studi, esaminare le relazioni presentate e formulare un parere in merito. Esso dovrebbe essere affiancato da un comitato scientifico incaricato di esaminare la metodologia adottata e, all'occorrenza, di formulare raccomandazioni in materia. Il consiglio direttivo dovrebbe inoltre assicurare che i rapporti di valutazione vengano presentati e discussi pubblicamente in tutti gli Stati membri insieme a tutte le parti interessate: a questo fine dovrebbero essere resi disponibili nelle diverse lingue di lavoro dell'Unione.»

«Il CESE propone di sostenere la procedura suggerita dalla Commissione con la creazione di una rete informale. Il CESE svolgerebbe un ruolo attivo in questa rete composta di parti sociali e di altre organizzazioni della società civile. Esso promuoverebbe uno scambio di esperienze e di informazioni sulle buone prassi, soprattutto tramite un forum su Internet.»

Motivazione

Il gruppo Datori di lavoro sostiene il principio di promuovere gli scambi di informazioni e di valutare i SIG. È contrario invece all'attuale proposta di introdurre ulteriori procedure farraginose e burocratiche sotto forma di un osservatorio indipendente.

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 88

Voti contrari: 99

Astensioni: 5
