

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Servizi di interesse economico generale: come ripartire le responsabilità tra l'UE e gli Stati membri?**

(parere di iniziativa)

(2010/C 128/11)

Relatore: HENCKS

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 febbraio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*Servizi di interesse economico generale: come ripartire le responsabilità tra l'UE e gli Stati membri?*

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 8 settembre 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore HENCKS.

Alla sua 457a sessione plenaria, dei giorni 4 e 5 novembre 2009 (seduta del 4 novembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 155 voti favorevoli, 1 voto contrario e 9 astensioni.

## 1. Oggetto del parere di iniziativa

1.1. Nel piano d'azione *Un Programma per l'Europa: le proposte della società civile* (CESE 593/2009), il Comitato economico e sociale europeo sottolinea l'importanza dei servizi di interesse generale, riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, così come definiti dal protocollo allegato al Trattato di Lisbona.

1.2. Tale protocollo sui SIG (di seguito: «il protocollo») rappresenta un'importante innovazione del Trattato di Lisbona, poiché riguarda l'insieme dei SIG e introduce, per la prima volta in un Trattato, la nozione di «servizi di interesse generale di ordine non economico» contrapposta a quella di «servizi di interesse economico generale (SIEG)».

1.3. Il protocollo non è una semplice dichiarazione interpretativa dei Trattati e dei valori comuni dell'Unione relativi ai SIG ma contiene anche una serie di istruzioni operative destinate all'Unione e agli Stati membri. Esso pone decisamente l'utente, il soddisfacimento dei suoi bisogni, le sue preferenze e i suoi diritti al centro delle disposizioni e sancisce alcuni principi comuni in materia di elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, parità di trattamento e promozione dell'accesso universale.

1.4. Nel piano d'azione *Un Programma per l'Europa* il Comitato propone di preparare un'iniziativa comunitaria per avviare un vero e proprio dibattito sulle linee di condotta da adottare in materia di SIG, e questo in considerazione della loro importanza per la coesione sociale e territoriale dell'Unione europea nel contesto della globalizzazione, e per tenere conto dell'obiettivo sancito dal Trattato di Lisbona in materia di promozione dell'accesso universale e dei diritti degli utenti.

1.5. Il Trattato di Lisbona infatti introduce per la prima volta, con l'articolo 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), una base giuridica di applicazione generale per il

legislatore comunitario in materia di SIEG. Si tratta di una base giuridica distinta da quella relativa al mercato interno, su cui si fondano le direttive settoriali di liberalizzazione dei SIEG di rete (comunicazioni elettroniche, elettricità, gas, trasporti pubblici, poste).

1.6. L'articolo 14 del TFUE si concentra sulle condizioni economiche e finanziarie necessarie per consentire ai SIEG di assolvere ai propri compiti, invitando il Consiglio e il Parlamento europeo a deliberare in materia mediante regolamenti.

1.7. Nel presente parere di iniziativa, che prende spunto dal documento *Un Programma per l'Europa*, il Comitato si concentra sull'applicazione dell'articolo 14 del Trattato di Lisbona e si propone di studiare il valore aggiunto e il contenuto di eventuali iniziative legislative delle istituzioni europee, allo scopo di chiarire i seguenti punti:

- chi definisce i servizi di interesse generale e i relativi obiettivi, compiti e responsabilità?
- Quali forme può assumere tale definizione?
- In quali settori l'attuazione degli obiettivi dell'Unione potrebbe richiedere il ricorso a dei SIG comunitari?

## 2. Definizione, obiettivi, compiti e responsabilità dei SIG

2.1. Il protocollo allegato al Trattato di Lisbona introduce per la prima volta la nozione di «servizi di interesse generale di ordine non economico» mentre finora i Trattati avevano fatto riferimento esclusivamente ai «servizi di interesse economico generale (SIEG)».

2.2. Il protocollo sui servizi di interesse generale allegato al Trattato di Lisbona conferma, da un lato, la competenza esclusiva degli Stati membri in materia di servizi di interesse generale di ordine non economico (fatto salvo tuttavia il rispetto dei principi generali del diritto comunitario) e, dall'altro lato, «il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti». Il protocollo non contiene tuttavia alcuna precisazione in merito alla distinzione tra servizi di interesse economico e servizi di ordine non economico.

2.3. L'articolo 16 del Trattato che istituisce la Comunità europea, introdotto nel 1997 con il Trattato di Amsterdam, stabilisce chiaramente che l'Unione e gli Stati membri condividono la competenza e la responsabilità in materia di SIEG nella misura in cui ai sensi del Trattato «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».

2.4. Questa competenza concorrente tuttavia non è ancora chiaramente definita e ciò crea un clima di incertezza tra tutti gli attori interessati (autorità pubbliche, fornitori di servizi, agenzie di regolamentazione, utenti, società civile) con un consistente aumento delle questioni pregiudiziali e dei contenziosi davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE). Poiché la Corte si pronuncia caso per caso, sulla base della legislazione in vigore, poco sviluppata per quanto concerne i SIG/SIEG, e dei precedenti giurisprudenziali, i governi e gli enti locali appaiono sempre più soggetti al diritto comunitario della concorrenza, ad esempio se le attività di servizio pubblico sono svolte con altri partner.

2.5. Il riferimento alle esigenze degli utenti, siano essi privati o professionisti, dev'essere considerato come un elemento chiave di cui tenere conto, in quanto l'istituzione dei SIEG è giustificata soltanto nella misura in cui permette l'assolvimento dei compiti di interesse generale al servizio dei principali beneficiari di tali servizi.

2.6. La definizione della natura e della portata di una missione di servizio economico generale (in prosieguo: *missione SIEG*) in settori d'intervento specifici, che non rientrano nelle competenze della Comunità oppure si basano soltanto su una competenza limitata o concorrente, spetta in linea di principio agli Stati membri.

2.7. Il protocollo invita le istituzioni comunitarie, e in particolare la Commissione europea, a tenere conto della «diversità» tra i vari servizi di interesse economico generale e delle «differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse».

2.8. Pertanto, durante il controllo del rispetto delle regole del Trattato per quanto riguarda la definizione dei SIEG da parte degli Stati membri, la Commissione deve tenere maggiormente conto delle logiche pubbliche e delle scelte democratiche di ciascuno Stato membro. Per evitare, nella misura del possibile, conflitti e contenziosi bisognerà adeguare di conseguenza l'ambito, il contenuto e le modalità di valutazione degli «errori manifesti» da parte della Commissione.

2.9. Vi è attualmente una doppia incertezza per l'insieme dei SIG e dei SIEG che risulta pregiudizievole per il conseguimento dei loro obiettivi per quanto riguarda:

— le competenze e responsabilità rispettive dell'Unione e degli Stati membri e degli enti locali,

— il carattere economico o non economico dei servizi, che determina il corpo di leggi da cui sono disciplinati.

2.10. Quindi, come prevede l'articolo 14 del Trattato di Lisbona, bisogna garantire mediante una o più iniziative legislative la chiarezza e le garanzie necessarie, tenendo conto al tempo stesso della natura e delle specificità dei diversi tipi di SIEG (servizi sociali, misure di inserimento occupazionale, aiuti alle persone svantaggiate o diversamente abili, edilizia popolare, ecc.). Non si tratta di uniformare i SIEG nell'insieme dell'UE bensì di combinare unità e diversità: unità di talune regole comuni nei settori essenziali e diversità settoriali e al tempo stesso nazionali.

### 3. Le forme di definizione

3.1. Gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale ai fini della determinazione di ciò che considerano un SIEG, tuttavia quando invocano l'esistenza e la necessità di tutela di una missione SIEG essi devono vigilare che questa soddisfi taluni criteri minimi in materia di missioni SIEG previsti dal Trattato CE e precisati dalla giurisprudenza, e dimostrare che detti criteri sono effettivamente rispettati nella specie.

3.2. Si tratta, in particolare, della presenza di un atto ufficiale nazionale che investe gli operatori di cui trattasi di una missione SIEG nonché dell'ambito e del carattere di tale missione. Detto atto ufficiale, emanato dalla pubblica autorità competente, deve avere valore giuridico vincolante nel diritto interno: legge, regolamento, contratto, convenzione, ecc.

3.3. Lo Stato membro deve indicare, sulla base delle norme comunitarie, i compiti specifici di interesse generale per i quali ritiene che il servizio di cui trattasi meriti, per il suo carattere specifico, di essere qualificato come SIEG e distinto da altre attività economiche nel libero mercato.

3.4. Inversamente se lo Stato membro non dimostra che i suddetti sono soddisfatti, oppure non li rispetta, ciò può configurare errore manifesto, che la Commissione deve sanzionare.

3.5. Uno Stato membro può scegliere di far svolgere una missione SIEG a più operatori di un settore senza che a ogni operatore venga conferito separatamente tale incarico con un atto o un mandato individuale.

3.6. Tutte queste disposizioni derivano dalla giurisprudenza della CGCE anche se non sono chiaramente definite e consolidate dal diritto derivato; ciò comporta per le diverse parti interessate una serie di incertezze giuridiche oggettive o quanto meno percepite come tali da molte di loro.

3.7. La direttiva sui servizi nel mercato interno distingue, per quanto riguarda i servizi sociali, tra, da un lato, prestatori incaricati dallo Stato e associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato e, dall'altro, prestatori che non possono valersi di un *affidamento* o di un riconoscimento ufficiale.

3.8. La Commissione, nel documento di lavoro SEC(2007) 1516 (disponibile unicamente in inglese), considera l'atto di affidamento come l'atto ufficiale che affida all'impresa la prestazione di un SIEG e indica la missione di interesse generale dell'impresa interessata e la portata e le condizioni generali di funzionamento del SIEG.

3.9. L'atto di affidamento implica, secondo un'interpretazione della Commissione, un obbligo *primario* di prestare o di mettere a disposizione il servizio, senza alcuna distinzione e considerazione delle specificità che caratterizzano la sua natura. Secondo quanto scrive la Commissione, detto obbligo di prestazione non si applica alle associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato; non vengono tuttavia precisate le condizioni e la forma richieste per un simile riconoscimento.

3.10. Inoltre, sempre secondo la Commissione, un'*autorizzazione* con la quale una pubblica autorità consente a un prestatore di fornire alcuni servizi non corrisponde a un atto di affidamento e non prevede alcun obbligo per l'operatore di fornire detti servizi. La nozione di «autorizzazione» peraltro non figura nemmeno nel diritto primario o in quello derivato.

3.11. E poiché non è possibile affidarsi a un chiarimento caso per caso, man mano che si verifica un contenzioso o un arbitrato, un'iniziativa legislativa, promossa di concerto con le parti interessate, può assicurare chiarezza e certezza giuridica.

3.12. Un simile chiarimento, richiesto dalle parti interessate, dovrebbe tenere conto delle situazioni esistenti negli Stati membri e dovute alla storia, alle tradizioni e ai modi di organizzazione sociale e garantirne la continuità nel tempo quando esse siano giustificate da obiettivi di interesse generale e di qualità di servizio.

#### 4. Servizi comunitari d'interesse generale

4.1. In due recenti pareri (pareri del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Le conseguenze sociali dell'evoluzione del binomio trasporti/energia*, CESE 1293/2008, e *Libro verde - Verso una rete energetica europea sicura, sostenibile e competitiva*, CESE 1029/2009. Relatrice di entrambi i pareri: BATUT) il Comitato ha chiesto che venissero eseguiti studi sulla fattibilità di un SIG europeo dell'energia, che potrebbe essere messo al servizio della politica comune dell'energia.

4.2. Nel Libro verde *Verso una rete energetica europea sicura, sostenibile e competitiva*, la Commissione si esprime a favore dell'idea di un gestore europeo dei sistemi di trasporto del gas, mediante la progressiva creazione di un'impresa indipendente che sarà incaricata della gestione di una rete unica di trasporto del gas nell'insieme del territorio dell'UE.

4.3. Bisogna tuttavia osservare che dovendo far fronte contemporaneamente alle diversità nazionali e alle necessità comuni di costruire un mercato unico europeo, le istanze europee e i governi

nazionali o gli Stati membri stentano a familiarizzarsi con l'idea di servizi comunitari d'interesse (economico o non economico) generale. L'idea quindi di creare servizi europei dell'energia non è stata ancora accolta favorevolmente dai responsabili politici.

4.4. I SIG comunitari sono tuttavia necessari per proseguire la costruzione comune dell'Europa. Essi saranno espressione delle solidarietà europee e risponderanno alle sfide che si presentano all'Unione in importanti contesti multinazionali o transnazionali, come la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e delle risorse idriche, la tutela della biodiversità, il mantenimento della qualità dell'aria, la sicurezza interna ed esterna ecc. Si tratta di servizi che non possono essere forniti da organizzazioni a livello nazionale o locale, poiché non sono servizi di prossimità, come ad esempio i servizi sociali, né prestazioni di interesse esclusivamente locale, regionale o nazionale.

4.5. In tale contesto, il CESE si pronuncia a favore di partenariati pubblici (Unione e Stati membri) e privati per aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento di energia e permettere un coordinamento integrato delle reti energetiche interconnesse (gas, elettricità, petrolio), lo sviluppo della rete di impianti eolici *offshore* e il collegamento di questi impianti alla rete sul continente. In tal modo si potrebbero ridurre significativamente i costi di sfruttamento e di investimento e incentivare ulteriormente gli investimenti nei nuovi progetti di reti.

4.6. Nell'ambito delle competenze di ciascuno Stato membro, ad esempio in materia di mix energetico, le questioni sociali e socioculturali sollevate dalla gestione e dallo sfruttamento delle risorse naturali e dell'energia nucleare, nonché il problema del cambiamento climatico, della gestione sostenibile e della sicurezza vanno oltre le frontiere tradizionali degli Stati e trovano l'unica risposta soddisfacente in una concezione europea dell'idea di «interesse generale» e di «servizio adeguato».

4.7. Il fatto che la definizione dei SIEG competa in linea di principio agli Stati non pregiudica in alcun modo le competenze dell'UE di definire dei SI(E)G al proprio livello, nel momento in cui ciò dovesse risultare necessario per l'attuazione degli obiettivi dell'Unione e proporzionato a tali obiettivi. Sia il diritto primario che il diritto derivato e la giurisprudenza lasciano all'Unione, in quanto autorità pubblica nei settori in cui vi è competenza esplicita, o addirittura limitata o concorrente, la possibilità di prestare, far eseguire, organizzare e finanziare questi servizi alle stesse condizioni e con le stesse regole degli Stati membri.

4.8. L'articolo 16 del Trattato CE stabilisce chiaramente una ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra l'UE e gli Stati membri, precisando che la Comunità e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze, provvedono affinché i servizi di interesse economico generale funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti.

4.9. Tali servizi infatti 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.

4.10. I Trattati definiscono chiaramente le competenze dell'UE, alcune delle quali, conformemente al principio di sussidiarietà, possono comportare la creazione, a livello comunitario, di servizi, organismi, agenzie o altro (politica dei trasporti, reti transeuropee, tutela dell'ambiente, protezione dei consumatori, coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, sicurezza interna ed

esterna, lotta ai cambiamenti climatici, sicurezza dell'approvvigionamento energetico, ecc.).

4.11. Anche se per taluni servizi come le agenzie comunitarie (ad esempio quelle incaricate della sicurezza marittima, alimentare e ferroviaria o quella responsabile della gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne), il *Cielo unico* o *Galileo* non vi è stato un esplicito riferimento ai SIG e ai SIEG, si tratta comunque di servizi che, per la loro stessa natura, rispondono a un interesse generale europeo.

4.12. Quindi, piuttosto che adottare una strategia difensiva, le istituzioni comunitarie, senza pregiudicare lo status degli operatori, dovrebbero riconoscere l'esistenza e la necessità di servizi comunitari di interesse generale nei settori in cui l'azione dell'UE risulta più efficace per conseguire i propri obiettivi, di quanto non lo sia l'intervento individuale di ciascuno degli Stati membri.

Bruxelles, 4 novembre 2009

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Mario SEPI

---