

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Una valutazione indipendente dei servizi di interesse generale

(2008/C 162/10)

Il Comitato economico e sociale europeo ha deciso, in data 16 febbraio 2007, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

Una valutazione indipendente 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 23 gennaio 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore HENCKS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2008, nel corso della 442^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 162 voti favorevoli, 24 voti contrari e 11 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La riforma dei Trattati approvata in occasione del vertice dei capi di Stato e di governo del 17-18 ottobre 2007 rappresenta un ulteriore passo in avanti per quanto riguarda tra l'altro i servizi di interesse generale (SIG), poiché introduce nelle disposizioni relative al funzionamento dell'Unione europea (UE) una clausola di applicazione generale per i servizi di interesse economico generale (SIEG) (articolo 14) che dovrà applicarsi a tutte le politiche dell'UE, compresi il mercato interno e la concorrenza, nonché un protocollo allegato ai due Trattati relativo al settore complessivo dei SIG, compresi i SIG di ordine non economico.

1.2 Tutti i tipi di servizi di interesse generale — che si tratti di SIEG o di SIG di ordine non economico — contribuiscono al tenore di vita complessivo dei cittadini e all'effettiva applicazione dei loro diritti fondamentali. Erogati nell'interesse generale, questi servizi dipendono da scelte politiche e, di conseguenza, rientrano nelle competenze del legislatore.

1.3 Da ciò deriva non soltanto l'obbligo ancora più stringente per l'UE e gli Stati membri di provvedere a un funzionamento efficiente dei SIEG — che prevede soprattutto lo sviluppo di una dinamica progressiva di valutazione delle prestazioni di tali servizi — ma anche la necessità per gli organi decisionali di definire chiaramente i concetti, gli obiettivi e i compiti che attribuiscono alle tre categorie di servizi. Finché non si sarà provveduto a fare quanto sopra, le valutazioni delle prestazioni non potranno servire a garantire ai cittadini la certezza del diritto che essi legittimamente attendono dalle istituzioni, sia nazionali che comunitarie.

1.4 Scopo della valutazione è rafforzare l'efficacia e l'efficienza dei SIEG, adattarli maggiormente alle esigenze in evoluzione dei cittadini e delle imprese e fornire alle autorità pubbliche gli elementi che consentano loro di compiere le scelte più pertinenti; la valutazione ha inoltre una funzione fondamentale da svolgere per pervenire a un armonioso equilibrio tra mercato e interesse generale, come pure tra obiettivi di ordine economico, sociale e ambientale.

1.5 Tenuto conto dell'importanza dei SIG nella lotta all'esclusione sociale e nella promozione della giustizia e della protezione sociali, entrambi obiettivi dell'UE in virtù del Trattato, è indispensabile una valutazione periodica a livello dei singoli Stati membri non solo dei SIEG — per i quali esiste una disci-

plina comunitaria — ma anche dei SIG di ordine non economico.

1.6 A livello tanto nazionale quanto regionale o locale la valutazione dei SIG (di ordine economico o non economico) deve essere indipendente, pluralista, basata sul principio del contraddittorio, riguardare i tre pilastri della strategia di Lisbona, fondarsi su una serie di criteri ed essere condotta in consultazione con tutte le parti interessate.

1.7 A livello comunitario sarà necessario definire le modalità di scambio, di confronto, di comparazione e di coordinamento e, nel rispetto del principio di sussidiarietà, occorrerà inoltre dare impulso al processo di valutazione indipendente elaborando, tramite il dialogo con i rappresentanti delle parti interessate, un metodo di valutazione armonizzato su scala europea sulla base di indicatori comuni.

1.8 Affinché tale valutazione risulti utile e pertinente è opportuno istituire un comitato direttivo pluralista e operante in totale indipendenza, composto di rappresentanti della Commissione europea, del Parlamento europeo, delle rappresentanze permanenti degli Stati membri presso l'UE, del Comitato delle regioni e del CESE.

2. Contesto attuale

2.1 In forza dei Trattati i SIEG rientrano nell'ambito dei valori comuni dell'UE, segnatamente per il loro contributo alla coesione sociale e territoriale. Questo è confermato dal Trattato di riforma approvato in occasione del vertice dei capi di Stato e di governo dell'UE del 17-18 ottobre 2007: infatti — pur ponendo l'accento su una responsabilità comune degli Stati membri e della Comunità — il nuovo Trattato prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE possano stabilire, mediante regolamenti, i principi e le condizioni che consentano ai SIEG di assolvere i loro compiti, fatta salva la competenza degli Stati membri di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.

2.2 Spetta quindi all'UE e agli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione del Trattato riformato, assicurare l'effettivo funzionamento di questi servizi sulla base di principi e in condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti.

2.3 Con l'entrata in vigore del Trattato riformato, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, dovranno pertanto stabilire tali principi e fissare tali condizioni, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

2.4 Un protocollo sui servizi di interesse generale, allegato ai Trattati riformati, menziona «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» come pure «un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.»

2.5 Nel medesimo protocollo sono menzionati, per la prima volta in un testo di diritto comunitario primario, i SIG di ordine non economico, e si sottolinea che la fornitura, la commissione e l'organizzazione di tali servizi rientrano tra le competenze degli Stati membri, che le disposizioni dei Trattati lasciano impregiudicate in materia: pertanto, i SIG di ordine non economico in linea di principio non sono soggetti alle regole che disciplinano il mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di Stato, fermo restando che per l'attuazione delle competenze nazionali valgono i principi generali del diritto comunitario.

2.6 Il Trattato riformato non offre alcuna definizione che consenta di distinguere tra servizi di natura economica e servizi di natura non economica, il che significa che si è costretti a continuare a ricorrere alla Corte di giustizia europea in veste di arbitro, situazione da cui deriva il persistere dell'attuale incertezza giuridica. I cittadini ripongono grandi aspettative nell'UE: essa dovrebbe quindi adoperarsi per migliorarne il tenore di vita e assicurare il rispetto dei loro diritti fondamentali, oltre a far sì che le decisioni assunte in ambito comunitario non comportino un'involuzione a livello nazionale.

3. Perché valutare i SIG

3.1 L'obbligo, sancito dall'articolo 14 del Trattato riformato, di provvedere a un funzionamento efficiente dei SIEG implica, in particolare, lo sviluppo di una dinamica progressiva di valutazione delle prestazioni di tali servizi.

3.2 Il CESE ritiene che un SIEG possa considerarsi dotato di un funzionamento efficiente se, tra l'altro:

- soddisfa criteri di eguaglianza, universalità, accessibilità (anche per quanto riguarda i prezzi), attendibilità e continuità, qualità ed efficacia, garanzia dei diritti degli utenti e redditività sotto il profilo socioeconomico,
- tiene conto dei bisogni specifici di alcuni gruppi di utenti, quali le persone disabili, dipendenti, svantaggiate, ecc.

3.3 Benché non sia espressamente menzionata nel Trattato riformato, la valutazione è destinata a diventare lo strumento di vigilanza che il Trattato implicitamente richiede.

3.4 Gli Stati membri o l'UE dovranno definire e adattare, in modo trasparente e non discriminatorio, compiti e obiettivi dei SIEG nei rispettivi ambiti di competenza, secondo il principio di proporzionalità nonché nell'interesse e con soddisfazione generale di tutti i destinatari di tali servizi.

3.5 Per verificare se tali compiti di interesse generale sono assolti correttamente ed efficacemente e che tali obiettivi — di varia natura, a seconda che si tratti di SIEG o di SIG di ordine non economico, o in funzione della natura stessa del servizio in questione — sono, o saranno, conseguiti, l'autorità competente deve introdurre un sistema di valutazione delle prestazioni, dell'efficienza e della qualità dei servizi che non consista soltanto nella realizzazione di indagini o sondaggi d'opinione.

3.6 La valutazione consiste quindi in un'analisi e in un controllo sistematico delle condizioni di effettiva attuazione della specifica missione di interesse generale sotto il profilo dell'assolvimento e della capacità di soddisfare le esigenze dei consumatori, delle imprese, dei cittadini e della società, come pure rispetto agli obiettivi dell'UE segnatamente in materia di coesione sociale, economica e territoriale, di economia sociale di mercato, nell'ambito della strategia di Lisbona e della garanzia di esercizio dei diritti fondamentali.

3.7 I SIEG sono contraddistinti dalla ricerca di una serie di equilibri:

- tra mercato e interesse generale,
- tra obiettivi di ordine economico, sociale e ambientale,
- tra destinatari (singoli utenti — inclusi i gruppi svantaggiati — imprese, enti, ecc.) che non hanno tutti le stesse esigenze o gli stessi interessi,
- e, infine, tra quanto rientra nelle competenze dei singoli Stati membri e le esigenze di integrazione comunitaria.

3.8 La natura di tali equilibri varia in funzione dei mutamenti economici e tecnologici e dell'evoluzione delle esigenze e delle aspettative, sia individuali che collettive, pur nel tentativo di preservare una coerenza tra le diverse situazioni nei singoli Stati membri, nonché tra le varie specificità geografiche e caratteristiche settoriali.

3.9 La valutazione delle prestazioni, pur essendo una funzione diversa dalla regolamentazione, costituisce tuttavia un elemento di quest'ultima, che può solo trarre vantaggio dal fatto di fondarsi su valutazioni pertinenti e di sollecitarne la realizzazione. La valutazione deve nel contempo servire a mettere in evidenza le disfunzioni, le differenze in termini di qualità e/o di tipo di servizi tra un paese e l'altro e, quindi, a porre l'accento sull'adeguamento delle esigenze a seconda dei bisogni e delle preoccupazioni degli utenti e dei consumatori, come pure in funzione dell'evoluzione del contesto economico, tecnologico e sociale.

4. Quali servizi valutare

4.1 Gli obiettivi assegnati a tali servizi e l'importanza che essi assumono per l'attuazione delle diverse politiche comunitarie rendono indispensabile una valutazione periodica non solo dei SIEG — per i quali esiste una disciplina comunitaria — ma anche dei SIG di ordine non economico, in considerazione del fatto che tali servizi contribuiscono all'effettiva realizzazione dei diritti fondamentali e che il loro funzionamento si fonda sui principi della solidarietà e del rispetto della dignità umana, con riferimento a valori comuni che contraddistinguono il modello sociale europeo.

4.2 Dal momento che il protocollo allegato ai Trattati riformati ribadisce che i SIG di ordine non economico sono di esclusiva competenza degli Stati membri, la valutazione di tali SIG dovrà essere realizzata unicamente a livello nazionale, regionale o locale.

4.3 Tenuto conto del fatto che i SIG di ordine non economico, al pari dei SIEG, riguardano una serie di obiettivi dell'UE (garanzia dei diritti fondamentali, promozione del benessere dei cittadini, giustizia sociale, coesione sociale, ecc.), obiettivi per la cui realizzazione l'UE ha una parte di responsabilità, l'UE deve quantomeno provvedere affinché gli Stati membri svolgano valutazioni periodiche sul funzionamento di tali SIG di ordine non economico.

5. La strategia delle istituzioni dell'UE

5.1 In occasione dei Consigli europei di Nizza (2000) e di Laeken (2001) si è stabilito che era necessario prevedere, a livello comunitario, una valutazione efficiente e dinamica degli effetti della concorrenza e delle prestazioni dei SIG, che tenesse in debito conto le particolarità e le competenze nazionali, regionali e locali.

5.2 Si è inoltre ritenuto che tale valutazione dovesse essere realizzata nel quadro delle strutture esistenti, segnatamente mediante valutazioni orizzontali e relazioni settoriali, come pure tramite la «relazione di Cardiff» sulla riforma economica elaborata dalla Commissione, e che dovesse prendere in considerazione le strutture e le prestazioni del mercato, inclusi gli aspetti legati all'occupazione, la valutazione sotto il profilo economico e sociale degli obblighi di servizio pubblico e l'opinione di cittadini e consumatori in merito alle prestazioni dei SIG, nonché le ripercussioni del processo di liberalizzazione su questi ultimi.

5.3 La Commissione europea realizza dal 2001 con cadenza annuale (ad eccezione del 2003) una valutazione orizzontale delle sole industrie di rete (elettricità, gas, servizi di comunicazione elettronica, servizi postali, trasporti aerei e ferroviari) in base a un metodo definito in una comunicazione ⁽¹⁾ della stessa Commissione: tale metodo non incontra, tuttavia, l'approvazione di tutte le parti interessate, alcune delle quali ritengono che esso valuti le politiche comunitarie in materia di industrie di rete piuttosto che le prestazioni di tali industrie.

5.4 Nel 2003, nell'ambito della pubblicazione del Libro verde sui servizi di interesse generale, la Commissione europea aveva avviato una consultazione pubblica volta a definire l'organizzazione della valutazione, i criteri da utilizzare, le modalità per incentivare la partecipazione dei cittadini e per migliorare la qualità dei dati. Le principali conclusioni scaturite dalla consultazione vertono sull'esigenza di una valutazione che tenga conto delle diverse dimensioni e di una revisione dei meccanismi stessi di valutazione: secondo la Commissione, tuttavia, non vi era accordo su chi dovesse effettuare tale valutazione.

5.5 Il Libro bianco sui servizi di interesse generale ⁽²⁾ mette in evidenza il processo di valutazione che deve ormai precedere qualsiasi adattamento del quadro normativo comunitario, in modo particolare quando si tratta della liberalizzazione dei servizi.

5.6 Nel Libro bianco la Commissione riconosce la particolare responsabilità delle istituzioni comunitarie che, con l'aiuto dei dati forniti a livello nazionale, devono valutare i servizi soggetti a un quadro normativo settoriale stabilito dalla stessa Comunità. Essa non esclude che una valutazione a livello comunitario potrebbe essere presa in considerazione anche in altri settori, qualora si potesse stabilire in casi specifici che tale valutazione apporterebbe un valore aggiunto.

5.7 Infine, la Commissione ha incaricato un consulente esterno di redigere una relazione che esamini in modo approfondito il metodo di valutazione; le conclusioni sostanziali della relazione saranno illustrate in sintesi in una nuova comunicazione prevista per il 2008.

5.8 Secondo la Commissione, questo audit esterno dovrà esaminare la necessità di una valutazione delle prestazioni delle industrie di rete fornitrici di SIEG nell'UE, formulare raccomandazioni per migliorare le valutazioni orizzontali e analizzare l'adeguatezza del ruolo svolto dalla Commissione in qualità di organismo incaricato di realizzare tali valutazioni orizzontali.

5.9 Nella comunicazione della Commissione sui SIG ⁽³⁾ si legge: «ai fini della qualità e della trasparenza del processo decisionale, la Commissione ritiene importante svolgere periodicamente una valutazione approfondita e renderne pubblici la metodologia e i risultati, che possono quindi essere vagliati».

6. Principi e criteri della valutazione

6.1 Nella comunicazione COM(2002) 331 def. la Commissione aveva assunto l'impegno 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»; si era inoltre impegnata a garantire che «le parti interessate, incluse le parti sociali, (...) [fossero] consultate ad hoc su temi specifici».

6.2 L'evoluzione della società si traduce in una serie di aspettative che riflettono le accresciute esigenze del pubblico — in questo caso gli utenti o consumatori, i quali rivendicano non solo il riconoscimento dei loro diritti, ma anche un'attenzione alle loro specifiche caratteristiche. Le modalità di esecuzione dei SIG dipendono strettamente dalle società in cui tali servizi vengono erogati.

6.3 Data la varietà di strutture e di statuti (operatori pubblici, operatori privati o partenariati pubblico-privato) posti in essere dalle autorità nazionali, regionali e locali per garantire l'esecuzione dei SIG, è indispensabile una valutazione che tenga conto delle varie dimensioni.

6.4 La valutazione a livello degli Stati membri dovrà inoltre essere pluralista, cioè associare tutte le parti interessate, inclusi i singoli: autorità responsabili della definizione e dell'attuazione dei SIG, autorità di regolamentazione, operatori/prestatori incaricati della fornitura dei servizi, rappresentanti dei consumatori, dei sindacati e della società civile, ecc.

⁽¹⁾ COM(2002) 331 def., del 18 giugno 2002. Comunicazione della Commissione *Metodologia per la valutazione orizzontale dei servizi di interesse economico generale*.

⁽²⁾ COM(2004) 374 def., del 12 maggio 2004. Comunicazione della Commissione *Libro bianco della Commissione sui servizi di interesse generale*.

⁽³⁾ COM(2007) 725 def., del 20 novembre 2007. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni che accompagna la comunicazione sul tema *Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo — I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo*.

6.5 Oltre a essere condotta con spirito pluralista, la valutazione dovrà essere indipendente e basarsi sul principio del contraddittorio, dato che le diverse parti in causa non condividono tutte gli stessi interessi; anzi, in alcuni casi presentano interessi opposti e squilibri sul piano delle informazioni e delle competenze di cui dispongono.

6.6 Sarebbe pertanto impossibile valutare l'efficienza dei SIG sul piano economico e sociale, come pure le loro attività e prestazioni, sulla base di un unico criterio, vale a dire in relazione alle regole di concorrenza, ma occorre invece fondare tale valutazione su tutto un ventaglio di criteri.

6.7 Come evidenziato dal Ciriec e dal CEEP in uno studio condotto nel 2000 (*) su richiesta della Commissione europea, la valutazione ha senso soltanto se effettuata in relazione agli obiettivi e ai compiti assegnati, i quali dipendono da tre fonti di definizione — il consumatore, il cittadino e la collettività — e si articolano in tre componenti: la garanzia dell'esercizio dei diritti fondamentali della persona, la coesione sociale e territoriale, la definizione e attuazione di politiche pubbliche.

6.8 La valutazione deve coprire i tre pilastri della strategia di Lisbona (economico, sociale e ambientale) e al tempo stesso tenere conto delle politiche relative al mercato interno, alla concorrenza, alla tutela dei consumatori e all'occupazione, nonché di ciascuna delle politiche settoriali interessate.

6.9 La valutazione deve quindi basarsi su un insieme di criteri, in particolare:

- la definizione del regime di obblighi di servizio pubblico e il relativo affidamento al fornitore di servizi,
- la corretta esecuzione da parte dell/degli operatore/i del/dei capitolato/i d'oneri o degli obblighi legati al servizio universale o all'affidamento,
- il prezzo, la qualità e la possibilità di accesso al servizio per le persone disabili, come pure il grado di soddisfazione degli utenti,
- le esternalità positive e negative,
- la realizzazione degli obiettivi di politica pubblica,
- la trasposizione delle disposizioni per garantire il rispetto dei vincoli giuridici.

6.10 Si tratta quindi di apportare elementi di conoscenza e di valutazione delle pratiche effettive e dell'impatto delle azioni sui diversi tipi di utenti, il che consentirebbe di eliminare lo squilibrio strutturale sul piano dell'informazione inerente ai rapporti tra operatori/prestatori, autorità di regolamentazione e consumatori.

7. Realizzazione della valutazione

7.1 Il sistema di valutazione dovrà fondarsi su relazioni periodiche elaborate a livello nazionale o locale da organismi istituiti appositamente dagli Stati membri in base ai principi illustrati sopra.

7.2 A livello comunitario sarà necessario definire le modalità di scambio, di confronto, di comparazione e di coordinamento. Spetterà quindi all'UE — nel rispetto del principio di sussidiarietà e dei principi sanciti nel protocollo allegato ai Trattati riformati — dare impulso al processo di valutazione indipendente elaborando, tramite il dialogo con i rappresentanti delle parti interessate, un metodo di valutazione armonizzato su scala europea sulla base di indicatori comuni, nonché gli strumenti che ne assicurino il funzionamento.

7.3 Affinché la valutazione risulti utile e pertinente è opportuno istituire un comitato direttivo pluralista, rappresentativo di tutte le parti interessate (autorità pubbliche, parti sociali, operatori, autorità di regolamentazione, destinatari dei servizi — utenti e imprese — e organizzazioni sindacali), che potrebbe, a livello comunitario, essere composto di rappresentanti della Commissione europea, del Parlamento europeo, delle rappresentanze permanenti degli Stati membri presso l'UE, del Comitato delle regioni e del CESE.

7.4 Il comitato direttivo dovrebbe svolgere i seguenti compiti:

- scegliere il metodo di valutazione,
- definire gli indicatori,
- elaborare i capitolati d'oneri degli studi da realizzare,
- commissionare tali studi, da basare su un ampio ventaglio di competenze e consulenze,
- vagliare in modo critico le relazioni,
- formulare raccomandazioni,
- divulgare i risultati.

7.5 Le relazioni di valutazione potrebbero essere discusse con tutte le parti interessate nell'ambito di un convegno annuale sulle prestazioni dei SIEG — sulla falsariga di quello organizzato da qualche anno a questa parte al CESE sul tema delle industrie di rete — oppure a margine del vertice sociale che precede il Consiglio europeo di primavera.

Bruxelles, 14 febbraio 2008

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

(*) Studio del Ciriec/CEEP *Les services d'intérêt économique général en Europe: régulation, financement, évaluation, bonnes pratiques* http://www.ulg.ac.be/ciriec/intl_fr/research/publications.htm.
Ciriec: Centro internazionale di ricerche e d'informazione sull'economia pubblica, sociale e cooperativa.
CEEP: Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica e delle imprese di interesse economico generale.