



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.11.2007  
COM(2007) 725 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**che accompagna la comunicazione "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**

{COM(2007) 724 definitivo }

{SEC(2007) 1514}

{SEC(2007) 1515}

{SEC(2007) 1516}

## INDICE

1.	Introduzione .....	3
2.	Il ruolo dell'UE: garantire norme comuni rispettando la diversità.....	3
2.1.	La portata dell'azione UE .....	4
2.2.	L'impostazione: realizzare gli obiettivi di interesse pubblico nel mercato unico .....	6
2.3.	La situazione specifica dei servizi sociali .....	7
2.4.	La situazione specifica dei servizi sanitari.....	9
3.	Il protocollo: un quadro coerente per l'azione dell'UE.....	9
4.	Prospettive.....	12
4.1.	Orientamento giuridico su questioni trasversali.....	12
4.2.	Aggiornamento e sviluppo di politiche settoriali .....	13
4.3.	Sorveglianza e valutazione.....	14
5.	Conclusione.....	14

## 1. INTRODUZIONE

L'accordo raggiunto dai capi di Stato e di governo su un Protocollo relativo ai servizi di interesse generale da accludere al trattato di Lisbona è un passo decisivo verso l'istituzione di un quadro UE affidabile e trasparente. Il nuovo trattato sul funzionamento dell'Unione europea comprenderà anche un nuovo articolo 14<sup>1</sup> che sottolinea la responsabilità comune dell'Unione e degli Stati membri e che stabilisce una base giuridica per le azioni dell'UE.

Tali nuove disposizioni scaturiscono da un decennio di dibattito sulle responsabilità dell'UE e sull'eventuale opportunità che l'UE adotti un quadro complessivo per i servizi di interesse generale. Il dibattito ha contribuito al formarsi di opinioni convergenti sul ruolo e l'impostazione dell'UE rispetto ai servizi di interesse generale, in particolare dopo il Libro bianco della Commissione del 2004<sup>2</sup> e il parere del Parlamento del 2006<sup>3</sup>. È emerso un ampio consenso sulla necessità di garantire la certezza giuridica e la coerenza tra le varie politiche UE, nel rispetto della diversità dei settori e delle situazioni. Viene inoltre ampiamente riconosciuta la necessità di migliorare la conoscenza generale e la comprensione delle norme UE. Definendo esattamente il ruolo dell'Unione, il Protocollo conferisce la necessaria chiarezza e certezza delle norme UE.

La presente comunicazione illustra le conclusioni tratte dalla Commissione da tale dibattito, in particolare alla luce della risoluzione del Parlamento e del trattato di Lisbona. Essa attinge inoltre alla consultazione pubblica sui servizi sociali di interesse generale avviata nel 2006.

## 2. IL RUOLO DELL'UE: GARANTIRE NORME COMUNI RISPETTANDO LA DIVERSITÀ

I servizi d'interesse generale comprendono un'ampia gamma di attività, che spaziano dalle grandi imprese di rete quali l'energia, le telecomunicazioni, i trasporti, gli audiovisivi e i servizi postali, all'istruzione, all'approvvigionamento idrico, alla gestione dei rifiuti, ai servizi sociali e sanitari. Si tratta di servizi essenziali per la vita quotidiana di cittadini e imprese e rispecchiano il modello europeo di società. Svolgono un ruolo importante ai fini della coesione sociale, economica e territoriale in tutta l'Unione e sono fondamentali per lo sviluppo sostenibile dell'UE in termini di più elevati livelli di occupazione, integrazione sociale, crescita economica e qualità ambientale.

---

<sup>1</sup> Modifica dell'articolo 16 TCE.

<sup>2</sup> Il Libro bianco del 2004 (COM(2004) 374 del 12 maggio 2004) si fondava su precedenti consultazioni e comunicazioni, in particolare il Libro verde della Commissione del 2003 (COM(2003) 270 del 21 maggio 2003), due comunicazioni del 2001 (COM(2001) 598 del 17.10.2001 e "I servizi d'interesse generale in Europa", GU C 17 del 19.1.2001) e la prima comunicazione in materia del 1996 ("I servizi d'interesse generale in Europa", GU C 281 del 26 settembre 1996).

<sup>3</sup> La risoluzione del Parlamento europeo (A6-0275/2006 del 26 settembre 2006) ha concluso l'ampia consultazione delle istituzioni UE e degli interessati avviata dal Libro bianco del 2004. La risoluzione concorda sui principi di fondo e sulle azioni prioritarie illustrati nel Libro bianco. Essa afferma che non è possibile definire in modo uniforme i servizi d'interesse generale e non invoca un quadro normativo orizzontale unico, bensì invita l'UE e in particolare la Commissione a proseguire l'azione in vari campi e settori in modo da realizzare una maggiore chiarezza e coerenza delle norme UE, rispettando allo stesso tempo integralmente il principio di sussidiarietà. Anche il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni hanno espresso il proprio parere (CESE/2005/121 del 9 febbraio 2005, CESE/2006/223 del 6 luglio 2006 e CDR/2004/327 del 23 febbraio 2005).

Benché presentino considerevoli differenze di portata e organizzazione in funzione della storia e della cultura dell'intervento statale, possono essere definiti come i servizi – economici e non economici – che le autorità pubbliche classificano di interesse generale e soggetti a specifici obblighi di servizio pubblico. Ciò significa che spetta fundamentalmente alle autorità pubbliche, al pertinente livello, decidere sulla natura e sulla portata di un servizio d'interesse generale. Le autorità pubbliche possono decidere di erogare esse stesse i servizi oppure di affidarli ad altri soggetti, pubblici o privati, che possono agire a scopo di lucro oppure no.

Al contempo, i fornitori di tali servizi devono rispettare le norme stabilite dal trattato CE e dal diritto UE derivato, ove applicabili. Inoltre, data la dimensione europea, una serie di imprese di rete che svolgono servizi di interesse generale è ora soggetta a direttive UE settoriali. Nell'ambito di un partenariato con le autorità nazionali, regionali e locali, l'UE ha quindi un ruolo da svolgere nella definizione dei principi e delle condizioni per la gestione di un'ampia gamma di servizi. Tale responsabilità comune si rispecchia nel trattato e sarà sottolineata nel Protocollo sui servizi di interesse generale che verrà accluso al trattato di Lisbona.

## 2.1. La portata dell'azione UE

Conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, l'UE interviene nei limiti delle competenze conferitele dal trattato e nella misura necessaria. La sua azione rispetta la diversità delle situazioni negli Stati membri e i ruoli delle autorità nazionali, regionali e locali nel garantire il benessere dei cittadini e promuovere la coesione sociale, garantendo allo stesso tempo scelte democratiche riguardo, tra l'altro, al livello della qualità del servizio.

Il Protocollo introduce per la prima volta il concetto di servizi d'interesse generale nel diritto UE primario mentre il trattato CE vigente fa riferimento esclusivamente ai servizi di interesse *economico* generale. Allo stato, dal punto di vista della disciplina UE, si possono distinguere a fini illustrativi due insiemi di servizi di interesse generale:

- *i servizi d'interesse economico generale*: la fornitura e l'organizzazione di tali servizi sono soggette alle norme del trattato CE in materia di mercato interno e concorrenza poiché l'attività è di carattere economico. Nel caso delle grandi imprese di rete aventi una chiara dimensione europea, quali le telecomunicazioni, l'elettricità, il gas, i trasporti e i servizi postali, i servizi sono disciplinati da un quadro normativo UE specifico. Analogamente, taluni aspetti del servizio pubblico di radiodiffusione sono oggetto di norme UE specifiche, quali la direttiva "televisione senza frontiere". Altri servizi di interesse economico generale, ad esempio quelli nel settore della gestione dei rifiuti, dell'approvvigionamento idrico o del trattamento delle acque reflue, non sono oggetto di regolamentazione autonoma a livello UE. Tuttavia, a taluni aspetti del servizio si applicano norme comunitarie specifiche quali quelle in materia di appalti pubblici o di protezione dell'ambiente e dei consumatori. Inoltre, una serie di servizi d'interesse economico generale è assoggettata anche al quadro regolamentare istituito dalla direttiva sui servizi<sup>4</sup>;
- *i servizi non economici*: tali servizi, ad esempio quelli rientranti nelle prerogative statali tradizionali quali la polizia, la giustizia e i regimi legali di sicurezza sociale non sono oggetto di normativa UE specifica, né assoggettati alle norme del trattato in materia di

---

<sup>4</sup> Maggiori informazioni figurano nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sui progressi compiuti dopo il Libro bianco del 2004 sui servizi d'interesse generale SEC2007 1515, pubblicato insieme alla presente comunicazione.

mercato interno e concorrenza. Alcuni aspetti dell'organizzazione di tali servizi possono essere assoggettati ad altre disposizioni del trattato, ad esempio il principio di non discriminazione. La questione di come distinguere tra servizi economici e non economici viene sollevata spesso. A tale interrogativo non può essere data una risposta a priori; è infatti necessaria un'analisi caso per caso, poiché si tratta spesso di realtà specifiche che variano considerevolmente da uno Stato membro all'altro, e addirittura da un'autorità locale all'altra; le modalità di fornitura sono in costante evoluzione in risposta all'evolversi della situazione economica, sociale e istituzionale, ad esempio variazioni delle esigenze dei consumatori, novità tecnologiche, ammodernamento delle pubbliche amministrazioni e il trasferimento delle competenze al livello locale.

Nell'ambito del diritto della concorrenza, secondo la Corte di giustizia non è il settore o lo status di un soggetto che svolge un servizio (ad esempio il fatto che si tratti di un'impresa pubblica, privata, associazione di imprese o parte dell'amministrazione statale), né le modalità di finanziamento a determinare se le sue attività siano da considerarsi economiche o non economiche, bensì la natura dell'attività stessa. Per distinguere, la Corte fa riferimento ad una serie di criteri relativi alle condizioni di funzionamento del servizio all'esame, quali l'esistenza di un mercato, prerogative statali od obblighi di solidarietà. In pratica, ciò significa che un singolo soggetto può benissimo essere impegnato tanto in attività economiche quanto in attività non economiche e quindi essere assoggettato alle regole di concorrenza per parte delle sue attività ma non per altre. Ad esempio, la Corte ha statuito che un determinato soggetto può essere impegnato da un lato in attività amministrative che non sono economiche, quali compiti di polizia, e dall'altro in attività puramente commerciali<sup>5</sup>. Un soggetto può inoltre essere impegnato in attività non economiche ove si comporti come un ente di beneficenza e allo stesso tempo competere con altri operatori per un'altra parte della sua attività effettuando operazioni finanziarie o immobiliari, anche non a scopo di lucro<sup>6</sup>. Secondo tale impostazione funzionale, ogni attività deve quindi essere analizzata separatamente<sup>7</sup>.

Affinché un determinato servizio si configuri come attività economica ai sensi delle regole del mercato interno (libera circolazione dei servizi e libertà di stabilimento), deve possedere la caratteristica essenziale di essere fornito dietro retribuzione. Tuttavia, non occorre necessariamente che il servizio sia pagato dai beneficiari. Il carattere economico di un servizio non dipende dallo status giuridico del prestatore (ad esempio un ente non a scopo di lucro) né dalla natura del servizio, bensì dalle effettive modalità di prestazione, organizzazione e finanziamento di una determinata attività. In pratica, fatta eccezione per le attività relative all'esercizio dei pubblici poteri, che ai sensi dell'articolo 45 del trattato CE sono escluse dall'applicazione delle regole del mercato interno, ne consegue che la stragrande maggioranza dei servizi può essere considerata "attività economica" ai sensi delle norme del trattato CE in materia di mercato interno (articoli 43 e 49).

In questo contesto, negli ultimi anni la situazione dei servizi sociali è stata oggetto di dibattito. I servizi sociali possono avere carattere economico o non economico in funzione dell'attività in questione. Benché non esista una definizione, la comunicazione del 2006 ha individuato grossomodo due categorie di servizi sociali: innanzitutto, i regimi legali e complementari di sicurezza sociale, organizzati un vario modo (organizzazione mutualistica o professionale),

---

<sup>5</sup> Causa C-82/01 *Aéroports de Paris* [2002].

<sup>6</sup> Causa C-222/04 *Cassa di Risparmio di Firenze* [2006].

<sup>7</sup> Causa C-118/85 *Commissione contro Repubblica italiana* [1987]. Cfr. inoltre le cause C-205/03 *P. Fenin* [2006] e T-155/04- *Selex* [2006] per una fattispecie in cui attività diverse non potevano essere analizzate separatamente.

che comprendono i principali rischi della vita, quali quelli connessi alla salute, all'invecchiamento, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, alla pensione e all'invalidità; in secondo luogo, altri servizi prestati direttamente alla persona quali i servizi di assistenza sociale, i servizi per l'occupazione e la formazione, l'edilizia popolare e le cure a lungo termine. Si tratta tipicamente di servizi organizzati a livello locale e fortemente dipendenti dal finanziamento pubblico.

## **2.2. L'impostazione: realizzare gli obiettivi di interesse pubblico nel mercato unico**

Se un servizio di interesse generale è considerato economico, è assoggettato alle norme in materia di concorrenza e di mercato interno. Ciò può far sorgere la questione se l'applicazione integrale di tali norme sia compatibile con il compimento delle specifiche missioni d'interesse generale affidate al servizio. A livello del trattato, tali situazioni sono disciplinate dall'articolo 86, paragrafo 2, interpretato secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>8</sup>. Esso stabilisce che i servizi di interesse economico generale sono in linea di principio sottoposti alle norme del trattato. Tuttavia, ove l'applicazione di tali norme osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione di interesse generale loro affidata, i servizi in questione possono beneficiare di una deroga alle disposizioni del trattato, purché siano soddisfatte determinate condizioni, in particolare per quanto riguarda la proporzionalità della compensazione corrisposta alle imprese cui è affidata la gestione di tali servizi.

Come evidenziato nel Libro bianco del 2004, la Commissione ritiene che gli obiettivi di sviluppo di servizi d'interesse economico generale di elevata qualità, accessibili e a prezzi abbordabili, da un lato, e quello del mercato interno aperto e concorrenziale siano tra loro compatibili e che dovrebbero essere complementari. L'esperienza acquisita, ad esempio nei settori delle telecomunicazioni e dei trasporti, oppure a livello locale (ad esempio aggiudicazione di contratti di servizio pubblico), dimostra che i mercati aperti alla concorrenza contribuiscono a migliorare l'efficienza, l'abbordabilità dei prezzi e la gamma dei servizi offerti. Allo stesso tempo, possono essere mantenute disposizioni specifiche per garantire un equilibrio. Ad esempio, la Corte ammette la concessione di diritti esclusivi o speciali per alcuni servizi, nonché misure intese a regolare i mercati, quali i requisiti di autorizzazione, nella misura in cui sono giustificati da finalità di interesse pubblico e proporzionati agli obiettivi perseguiti<sup>9</sup>. Nel diritto derivato il perseguimento di finalità di interesse pubblico da parte di servizi di interesse generale è considerato anche dalla direttiva sui servizi<sup>10</sup>.

La capacità di combinare la fornitura di servizi d'interesse generale con lo sviluppo di un mercato unico europeo è particolarmente ben illustrata da una serie di politiche settoriali elaborate fin dai primi anni '90 per le imprese di rete quali le telecomunicazioni, l'energia, i trasporti e i servizi postali, che oggi rappresentano oltre il 7% del PIL e il 5% dell'occupazione totale nell'UE. La progressiva apertura alla concorrenza di tali settori è stata accompagnata dalla definizione di una serie di obblighi di servizio pubblico per ciascun settore, che riguardano aspetti quale il servizio universale, i diritti del consumatore e

---

<sup>8</sup> Causa C-320/91, Corbeau, [1993], Racc. I-2533; causa C-393/92, Almelo [1994] Racc. I-1477; cause riunite C-157/94 - C-160/94, Commissione contro Paesi Bassi, [1997], Racc. I-5699, Commissione contro Repubblica italiana, [1997], Racc. I-5789, Commissione contro Francia [1997], Racc. I-5815, Commissione contro Spagna [1997], Racc. I-5851.

<sup>9</sup> Ad esempio causa C-70/95, Sodemare [1997] Racc. I-3395; cause riunite C-282/04 e C-283/04, Commissione contro Paesi Bassi [2006].

<sup>10</sup> Maggiori informazioni figurano nel documento SEC(2007) 1515.

dell'utente e la salute e la sicurezza. Tali discipline settoriali specificano inoltre la portata dell'intervento pubblico nella regolamentazione delle reti in questione, con particolare riferimento al ruolo delle autorità nazionali di regolamentazione. Tali discipline settoriali sono in corso di aggiornamento alla luce del progresso tecnologico o delle sfide globali, quali il cambiamento climatico, e a seguito dei successivi allargamenti che hanno determinato una maggiore diversità nell'impostazione data dagli Stati membri ai servizi d'interesse generale.

### **2.3. La situazione specifica dei servizi sociali**

Nell'aprile 2006 la Commissione ha avviato un'ampia consultazione con gli Stati membri, i prestatori di servizi e gli utenti al fine di comprendere meglio la natura di questi servizi in tutta l'UE e valutare l'esperienza degli interessati in materia di applicazione delle norme comunitarie<sup>11</sup>.

Benché le funzioni e l'organizzazione dei servizi sociali varino considerevolmente, la consultazione ne ha evidenziato l'importanza per la realizzazione degli obiettivi fondamentali dell'UE quali la coesione sociale, economica e territoriale, un elevato livello di occupazione, l'integrazione sociale e la crescita economica, nonché la stretta interconnessione con le realtà locali.

#### ***Obiettivi e principi dei servizi sociali***

*I servizi sociali sono spesso intesi a realizzare una serie di finalità specifiche:*

*-sono servizi orientati sulla persona, destinati a rispondere ad esigenze umane essenziali, in particolare quelle di soggetti in situazioni di vulnerabilità; forniscono protezione da rischi generali e specifici della vita e aiutano a superare difficoltà o crisi personali; sono inoltre forniti alle famiglie nel contesto di relazioni familiari in evoluzione, le sostengono nella cura dei piccoli e degli anziani, nonché dei portatori di disabilità, e compensano eventuali incapacità delle famiglie; sono essenziali per la salvaguardia dei diritti umani fondamentali e della dignità umana;*

*- svolgono un ruolo di prevenzione e di coesione sociale nei confronti di tutta la popolazione, indipendentemente dal patrimonio o dal reddito;*

*- contribuiscono alla non discriminazione, alla parità tra i generi, alla tutela della salute umana, al miglioramento del tenore e della qualità di vita nonché a garantire pari opportunità per tutti, aumentando quindi la capacità dei singoli di partecipare pienamente alla società.*

*Tali finalità si rispecchiano nelle modalità di organizzazione, realizzazione e finanziamento di tali servizi:*

*- per rispondere alle molteplici esigenze delle singole persone, il servizio sociale deve essere globale e personalizzato, concepito e realizzato in maniera integrata; esso richiede spesso un rapporto personale tra il ricevente e il prestatario;*

*- la definizione e la realizzazione di un servizio devono tener conto della diversità degli utenti;*  
*-nella risposta alle esigenze di utenti vulnerabili, il servizio sociale è spesso caratterizzato da una relazione asimmetrica tra i prestatori e i beneficiari, diversa dalla relazione commerciale tra fornitore e consumatore;*  
*- poiché tali servizi sono spesso radicati in tradizioni culturali (locali), si preferiscono soluzioni adeguate alle specificità della situazione locale, che garantiscono la prossimità tra il prestatore e l'utente e al contempo parità di accesso ai servizi su tutto il territorio;*  
*- i prestatori necessitano spesso di ampia autonomia per rispondere alla varietà e all'evolversi delle esigenze sociali;*  
*-si tratta di servizi di norma motivati dal principio della solidarietà e fortemente dipendenti dal finanziamento pubblico, atto a garantire parità di accesso, indipendentemente dal patrimonio o dal reddito;*  
*- i prestatori senza scopo di lucro e i volontari svolgono spesso un ruolo importante nella fornitura dei servizi sociali esprimendo così capacità civica e contribuendo all'integrazione sociale, alla coesione sociale delle comunità locali e alla solidarietà tra generazioni.*

La consultazione ha inoltre evidenziato che i servizi in questione sono tutti impegnati in un importante processo di modernizzazione per rispondere meglio a nuove sfide quali le mutate esigenze dei cittadini europei e l'impatto dell'invecchiamento, in un contesto di ristrettezze finanziarie. Tale processo è sfociato spesso in profonde modifiche delle modalità di organizzazione, fornitura e finanziamento dei servizi, tra cui l'emergenza di nuovi ambiti d'intervento, l'esternalizzazione di servizi precedentemente forniti direttamente dalle autorità pubbliche e il crescente trasferimento di competenze al livello locale.

L'effetto combinato di tali mutamenti fa sì che un numero sempre maggiore di attività svolte quotidianamente dai servizi sociali vadano a rientrare nel campo di applicazione del diritto comunitario, nella misura in cui sono considerati a carattere economico. Questa nuova situazione fa sorgere una serie di questioni pratiche: dalla consultazione è infatti emerso che una serie di soggetti interessati del settore hanno difficoltà a comprendere e applicare le norme, in particolare quelle in materia di aiuti di Stato e di appalti pubblici. Le autorità locali e i piccoli prestatori possono risultare poco preparati e informati sulle norme UE e tale situazione può determinare l'errata comprensione e applicazione delle norme sul terreno. In particolare, le autorità pubbliche e i prestatori di servizi nel campo sociale talvolta conoscono meno di altri le disposizioni specifiche del summenzionato articolo 86, paragrafo 2. L'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, impone agli Stati membri di rispettare talune condizioni basilari stabilite dalla giurisprudenza della Corte e descritte dalla Commissione, in particolare nei testi sugli aiuti di Stato adottati dopo la sentenza Altmark, che in pratica esenta dall'obbligo di notifica la stragrande maggioranza dei servizi prestati a livello locale. Tra queste condizioni figura l'obbligo per l'autorità pubblica competente di affidare un mandato preciso al prestatore per quanto riguarda la gestione del servizio in questione. È quindi importante che gli Stati membri garantiscano che l'adozione degli atti di conferimento

---

<sup>11</sup> COM(2006) 177 del 26 aprile 2006. L'iter di consultazione prevedeva la preparazione di un questionario da parte del comitato Protezione sociale, uno studio sui servizi sociali d'interesse generale e una relazione da parte di un gruppo di esperti giuridici.

dell'incarico avvenga effettivamente per tutti i servizi d'interesse economico generale, compresi i servizi sociali, per assicurare adeguata certezza giuridica e trasparenza nei confronti dei cittadini.

Come sopra illustrato, la Commissione è impegnata a fornire spiegazioni sulle norme applicabili e a coadiuvare il processo di modernizzazione in corso nell'ambito dei servizi sociali, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e delle responsabilità delle autorità nazionali, regionali e locali.

#### **2.4. La situazione specifica dei servizi sanitari**

Anche i servizi sanitari rientrano nel più ampio quadro dei servizi d'interesse generale. L'articolo 152 del trattato stabilisce chiaramente che l'azione comunitaria nel settore dei servizi sanitari deve rispettare le competenze degli Stati membri in materia di organizzazione, finanziamento e fornitura di servizi sanitari e assistenza medica. Parallelamente all'attività sui servizi sociali, la Commissione ha recentemente organizzato una consultazione pubblica sull'azione comunitaria e gli eventuali problemi di applicazione del diritto comunitario<sup>12</sup>. Essa intende presentare proposte per un quadro normativo dei servizi sanitari transfrontalieri che ne garantisca la sicurezza, l'elevata qualità e l'efficienza, tenendo anche debito conto delle conclusioni del Consiglio sui "valori e principi comuni dei sistemi sanitari dell'Unione europea" adottate nel giugno 2006.

### **3. IL PROTOCOLLO: UN QUADRO COERENTE PER L'AZIONE DELL'UE**

Il Protocollo accluso al trattato di Lisbona costituisce un quadro coerente che orienterà l'azione dell'UE e serve da riferimento per tutti i livelli di governance. Chiarendo i principi e fissando i valori comuni su cui si fondano le politiche dell'UE, rende visibile, trasparente e chiara l'impostazione UE applicabile ai servizi di interesse generale.

#### ***Protocollo sui servizi di interesse generale***

*La Conferenza intergovernativa riunitasi a Lisbona nell'ottobre 2007 ha convenuto di allegare al trattato di Lisbona il seguente protocollo<sup>13</sup>:*

*"Le alte parti contraenti,*

*desiderando sottolineare l'importanza dei servizi di interesse generale,*

*hanno convenuto le seguenti disposizioni interpretative, che saranno allegate al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione:*

<sup>12</sup> SEC(2006) 1195 del 26 settembre 2006.

<sup>13</sup> La seguente citazione lascia impregiudicata la versione definitiva del trattato in procinto di essere firmato e la traduzione nelle lingue ufficiali dell'Unione europea.

### *Articolo 1*

*I valori comuni dell'Unione con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 14 del trattato sul funzionamento dell'Unione comprendono in particolare:*

- il ruolo essenziale e l'ampia discrezionalità delle autorità nazionali, regionali e locali nella fornitura, commissione e organizzazione di servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;*
- la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;*
- un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente;*

### *Articolo 2*

*Le disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico".*

Il Protocollo si fonda, e ribadisce, una serie di principi a carattere più operativo che orientano l'attività delle istituzioni dell'UE, in particolare della Commissione, quali:

- *Il ruolo e l'ampia discrezionalità delle autorità nazionali, regionali e locali nella gestione di servizi d'interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti:* i servizi di interesse economico generale devono essere reattivi e forniti il più vicino possibile ai cittadini e alle imprese. L'azione dell'UE deve rispettare i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Le autorità competenti degli Stati membri sono libere di definire quali servizi considerano di interesse economico generale e dispongono di ampio potere discrezionale in materia di organizzazione, regolamentazione e finanziamento di tali servizi, conformemente alla normativa UE ed entro i limiti dell'errore manifesto. In particolare, le norme in materia di concorrenza e di mercato interno non si applicano alle attività a carattere non economico.
- *Rispetto della diversità tra servizi, situazioni nonché esigenze e preferenze degli utenti:* occorre rispettare le differenze tra i vari servizi di interesse economico generale e le diverse esigenze e preferenze dei cittadini, degli utenti e dei consumatori derivanti dalla diversità delle situazioni economiche, sociali, geografiche, culturali e materiali. Va tenuto debito conto della diversità che caratterizza tali servizi, delle condizioni in cui vengono forniti, delle caratteristiche dei prestatori e dell'esigenza di flessibilità per adattare i servizi ad esigenze diverse: ciò è particolarmente rilevante nel caso dei servizi sociali. La pertinente disciplina dovrà essere aggiornata periodicamente per tener conto dei progressi, ad esempio per quanto riguarda l'innovazione tecnologica.
- *Realizzazione di un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità:* promuovere lo sviluppo di servizi di interesse economico generale di elevata qualità, sicuri e a prezzi abbordabili costituisce un obiettivo essenziale dell'azione dell'UE. Vi rientrano l'accesso ai servizi, compresi quelli transfrontalieri; il rapporto qualità/prezzo e l'accessibilità dei

prezzi dei servizi, compresi i regimi speciali per persone a basso reddito e con esigenze specifiche, che rivestono particolare importanza nel caso dei servizi sociali; la sicurezza materiale, l'affidabilità e la continuità; l'elevata qualità e possibilità di scelta; la trasparenza e l'accesso alle informazioni presso i prestatori e le autorità di regolamentazione. Ove è opportuno l'intervento dell'UE, strumenti UE specifici devono stabilire norme a garanzia della qualità e della sicurezza dei prodotti e dei servizi per i consumatori e gli utenti in generale, nonché per tutti i soggetti che partecipano al processo di produzione.

- *Garantire parità di trattamento e promuovere l'accesso universale*: l'accesso ai servizi di interesse economico generale è un diritto garantito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Vi rientra la garanzia della parità di trattamento tra donne e uomini e la lotta a tutte le forme di discriminazione nell'accesso ai servizi di interesse economico generale. Ove una norma UE settoriale si fonda sul concetto di servizio universale, essa deve stabilire il diritto di tutti ad accedere a determinati servizi considerati essenziali e imporre ai prestatori l'obbligo di offrire precisi servizi alle condizioni specificate, tra cui la totale copertura territoriale e il prezzo abbordabile. Il servizio universale stabilisce un insieme minimo di diritti e obblighi, che di norma può essere elaborato ulteriormente a livello nazionale. Si tratta di un concetto dinamico, che occorre aggiornare periodicamente settore per settore. Come già accennato per i servizi sociali, promuovere l'accesso su tutto il territorio dell'Unione è fondamentale per la promozione della coesione territoriale nell'UE. I territori svantaggiati dal punto di vista geografico o naturale quali le regioni ultraperiferiche, insulari, montane, a bassa densità di popolazione e alle frontiere esterne, devono spesso affrontare difficoltà in termini di accesso ai servizi di interesse generale, data la lontananza dai principali mercati o dai maggiori costi dei collegamenti. Si tratta di esigenze specifiche di cui occorre tener conto.
- *Difendere i diritti degli utenti*: occorre specificare, promuovere e difendere i diritti dei cittadini, dei consumatori e degli utenti. La capacità dei consumatori e degli utenti, comprese le persone vulnerabili o portatrici di disabilità, di esercitare i propri diritti, in particolare il diritto di accesso, presuppone spesso l'esistenza di autorità indipendenti di regolamentazione dotate di idoneo personale nonché di poteri e doveri chiaramente definiti. Tra questi figura il potere sanzionatorio, in particolare la capacità di controllare il recepimento e l'applicazione delle disposizioni in materia di servizio universale. Presuppone inoltre l'esistenza di disposizioni per la rappresentanza e la partecipazione attiva di consumatori e utenti alla definizione e valutazione dei servizi, la disponibilità di idonei meccanismi di ricorso e di risarcimento e l'esistenza di una clausola di riesame che consenta l'adeguamento dei requisiti nel tempo in funzione degli sviluppi in campo sociale, tecnologico ed economico. Le autorità di regolamentazione dovrebbero inoltre controllare gli sviluppi del mercato e fornire i dati necessari per la valutazione.
- *Servizi non economici*: come sopra accennato, tali servizi non sono oggetto di normativa UE specifica, né assoggettati alle norme in materia di concorrenza e mercato interno del trattato.

In attesa dell'entrata in vigore del nuovo trattato, che darà effetto giuridico alle nuove disposizioni, la Commissione intende utilizzare il Protocollo e i principi come parametri di riferimento per verificare la coerenza e la proporzionalità delle politiche e delle iniziative dell'UE.

## 4. PROSPETTIVE

Sulla base del Protocollo, e conformemente all'impostazione del Parlamento, la Commissione continuerà a consolidare il quadro normativo UE applicabile ai servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali e sanitari, fornendo soluzioni concrete per problemi concreti ove esistano. Progredendo, l'attenzione dovrebbe sempre più concentrarsi sulla correttezza del recepimento e dell'applicazione delle norme UE, dando maggiore rilievo alla sorveglianza dei risultati per gli utenti e i consumatori, alla divulgazione e allo scambio di prassi, al controllo dell'applicazione e alla valutazione dei risultati. La Commissione prevede una combinazione di azioni settoriali e tematiche imperniata sui tre assi seguenti:

### 4.1. Orientamento giuridico su questioni trasversali

La Commissione è consapevole che l'applicazione del diritto comunitario ai servizi di interesse economico generale può sollevare questioni e che viene richiesta regolarmente una serie di chiarimenti giuridici o spiegazioni delle norme UE in diversi ambiti. In tale contesto, la Commissione si impegna a consentire agli utenti e ai professionisti di ottenere rapidamente risposte a problemi pratici, spiegazioni e interpretazioni. Le risposte alle questioni sollevate verranno pubblicate; periodicamente, verranno forniti tramite un apposito sito web gli opportuni aggiornamenti della posizione della Commissione. Come primo esempio, parallelamente alla presente comunicazione viene pubblicato un insieme di risposte a domande relative all'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato, con particolare riferimento ai servizi sociali di interesse generale<sup>14</sup>.

#### *Servizio di informazione interattivo*

*Prossimamente verrà messo a disposizione dei cittadini, dei prestatori, delle autorità pubbliche e di tutti i soggetti interessati un servizio on-line interattivo dedicato che fornirà informazioni e consentirà di porre domande in merito all'applicazione del diritto UE. Le risposte alle domande più frequenti, iniziando da quelle formulate nel contesto della consultazione sui servizi sociali, verranno inserite nel sito web della Commissione. Quest'ultima crede che tale strumento possa aiutare gli operatori a livello locale e regionale, in particolare nel campo dei servizi sociali, ad acquisire una buona comprensione della posizione della Commissione sulle pertinenti disposizioni UE e che col tempo si riuscirà a trattare tutte le pertinenti questioni che emergono nella pratica in modo diretto e conviviale.*

Nell'ambito degli aiuti di Stato la decisione e la disciplina in materia di aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico adottate nel 2005 (spesso denominate "pacchetto Almark"<sup>15</sup>) hanno già dato un contributo considerevole alla semplificazione delle norme applicabili, conformemente ai principi del legiferare meglio. Tali testi rispettano integralmente l'ampia libertà degli Stati membri di definire i compiti dei servizi di interesse economico generale. Essi consentono agli Stati membri di svolgere tali missioni tramite un atto di affidamento, e di compensare tutti i costi netti sostenuti dalle

<sup>14</sup> Cfr. rispettivamente SEC(2007) 1514 e SEC(2007) 1516.

<sup>15</sup> Maggiori informazioni sul "pacchetto Almark" figurano nel documento SEC(2007)1515.

società incaricate di tali servizi. In tale contesto, la separazione contabile garantisce la trasparenza ed evita sovracompensazioni. Inoltre, le compensazioni per servizi che rispettano le condizioni suesposte sono esonerate dall'obbligo di notifica, purché il relativo importo sia inferiore a 30 milioni di euro l'anno, e illimitatamente nel campo ospedaliero e dell'edilizia popolare. In pratica è esonerata dall'obbligo di notifica la stragrande maggioranza dei servizi prestati a livello locale. La Commissione valuterà e riferirà sull'applicazione del pacchetto in materia di aiuti di Stato entro la fine del 2009 ed esaminerà l'opportunità di aggiornarlo.

Nel campo dei partenariati pubblico-privato e delle concessioni rimane in sospeso e/o sta emergendo una serie di questioni. La Commissione presenterà prossimamente una comunicazione interpretativa sui partenariati istituzionalizzati pubblico-privato al fine di chiarire le norme applicabili. Sulla scorta dei risultati di una valutazione d'impatto, la Commissione sta inoltre esaminando ulteriori passi per chiarire le norme applicabili alle concessioni. È stato anche chiesto di spiegare meglio le norme applicabili agli appalti pubblici dopo l'entrata in vigore delle nuove direttive nel gennaio 2006. Lo strumento sopra illustrato dovrebbe fornire maggiore chiarezza.

Tali iniziative integreranno quelle più ampie in corso per migliorare l'accesso all'informazione e sviluppare strumenti di comunicazione successivamente al riesame del mercato unico, quali la creazione di un "servizio di assistenza per il mercato unico" a livello UE.

#### **4.2. Aggiornamento e sviluppo di politiche settoriali**

La Commissione è impegnata a seguire e sviluppare la sua impostazione settoriale proponendo, ove opportuno, iniziative specifiche che tengono conto delle esigenze e delle condizioni particolari di ciascun settore, e rispecchiano i principi stabiliti dal Protocollo previsto. A livello UE esiste già una serie di discipline settoriali applicabili alle imprese di rete, che tuttavia, in un mercato unico dinamico e in costante evoluzione, potrebbero richiedere futuri aggiornamenti.

In particolare, la Commissione intende procedere come segue:

- *nel settore dell'energia*: assicurare il seguito delle misure di completamento del mercato interno dell'energia proposte nel settembre 2007, nonché della bozza di Carta europea dei diritti dei consumatori di energia;
- *nel settore dei trasporti*: assicurare il seguito della sua proposta del luglio 2006 in materia di aggiornamento della normativa del mercato unico nel settore dell'aviazione; sorvegliare l'applicazione del "terzo pacchetto ferroviario" e del regolamento rivisto sui servizi pubblici di trasporto passeggeri ora che è stato raggiunto un accordo;
- *nel settore delle comunicazioni elettroniche*: assicurare il seguito delle sue proposte relative al riesame del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche (telefonia fissa, mobile nonché accesso alla banda larga e radiodiffusione di contenuti) e pubblicare una comunicazione sulle problematiche a lungo termine di servizio universale nel campo delle comunicazioni elettroniche;
- *nel settore dei servizi postali*: assistere gli Stati membri nel recepimento della direttiva per il completamento del mercato interno postale dell'UE;

- *nel settore dei servizi sanitari*: presentare proposte per delineare un quadro normativo per servizi sanitari sicuri, di elevata qualità ed efficienti;
- *nel settore dei servizi sociali*: sviluppare le azioni illustrate nel riquadro seguente.

***Una strategia di sostegno alla qualità dei servizi sociali nell'UE***

*La consultazione sui servizi sociali ha evidenziato l'esigenza di sostenere in modo più sistematico la promozione della qualità dei servizi sociali. Il Fondo sociale europeo e il FESR finanziano già in modo diretto una serie di servizi. Il metodo aperto di coordinamento in materia di protezione sociale e inclusione sociale delinea un quadro strategico per la realizzazione delle riforme e lo scambio di buone pratiche. Fondandosi su tale esperienza, la Commissione promuoverà lo sviluppo, nell'ambito del comitato per la protezione sociale, di un quadro UE volontario per la qualità che fornisca orientamenti sulla metodologia di fissazione, controllo e valutazione degli standard qualitativi. Inoltre, tramite il programma PROGRESS, la Commissione sosterrà iniziative "bottom-up" transeuropee per l'elaborazione su base volontaria di standard qualitativi e scambi di esperienze; promuoverà inoltre la formazione delle autorità pubbliche nel campo degli appalti pubblici.*

### **4.3. Sorveglianza e valutazione**

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. Di norma ciò avviene settore per settore.

I nuovi strumenti di sorveglianza del mercato presentati nella relazione finale sul riesame del mercato unico, quali l'istituzione di un quadro di valutazione per i consumatori, rappresentano un passo avanti nella valutazione dei risultati. Dalla pubblicazione del Libro bianco del 2004 sono stati compiuti progressi in materia di valutazione transsettoriale delle imprese di rete a livello UE. La Commissione sta riesaminando tale metodologia e presenterà le sue proposte di miglioramento nel 2008.

La Commissione è stata invitata specificamente a presentare al Parlamento un'analisi globale degli effetti finora riscontrabili della "liberalizzazione". La Commissione terrà conto di tale richiesta nell'ambito della revisione della sua metodologia e procederà a tale analisi nel contesto della relazione periodica di valutazione dei servizi di rete.

La Commissione esaminerà inoltre i progressi nell'applicazione del Protocollo, allorché sarà entrato in vigore il nuovo trattato. Inoltre, pubblicherà con cadenza biennale una specifica relazione sui servizi sociali, per lo scambio con gli interessati.

## **5. CONCLUSIONE**

In questa fase importante dello sviluppo dell'UE, in attesa dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è fondamentale assicurare l'esistenza di una visione condivisa delle iniziative da

realizzare per raggiungere risultati concreti per i cittadini europei. È questa l'impostazione alla base dell'agenda dei cittadini<sup>16</sup> presentata dalla Commissione.

L'impostazione dell'UE rispetto ai servizi di interesse generale, compresi quelli sociali e sanitari, è essenzialmente pragmatica. Essa rispecchia la ripartizione delle competenze tra i vari livelli di governance nell'UE e rispetta la diversità e le specificità di tali servizi. Se sono state istituite discipline settoriali è perché esiste un chiaro valore aggiunto europeo. Tali discipline vengono riviste periodicamente alla luce degli sviluppi economici, sociali e tecnologici. L'applicazione del diritto UE viene sorvegliata conformemente al trattato CE e riesaminata periodicamente per tener conto delle nuove realtà. Nei settori che potrebbero essere considerati come problematici, si sono svolte o sono in corso consultazioni attive per individuare e risolvere questioni in sospeso o emergenti.

Le discussioni innescate dal Libro bianco del 2004 sono state particolarmente utili per comprendere e chiarire il ruolo e l'impostazione dell'UE rispetto ai servizi di interesse generale. Il conseguente dibattito e il punto di vista delle altre istituzioni europee hanno dimostrato che, nonostante le diverse opinioni, esiste un ampio consenso su una serie di principi guida dell'azione UE. L'esperienza delle discipline settoriali ha inoltre fornito una base pratica per individuare i principi fondamentali che possono essere applicati ai servizi di interesse generale in tutta Europa.

Il Protocollo e le disposizioni riviste del nuovo trattato si fondano su tali discussioni ed esperienze, e segnano un nuovo impegno europeo. Dieci anni dopo la prima comunicazione a livello UE e tre anni dopo il Libro bianco, riflettono l'ampio consenso esistente nell'UE sul ruolo e sulle responsabilità dell'Unione. Ora che il quadro UE è stato consolidato dal Protocollo, è il momento di concentrarsi sull'attuazione. Su tale base, insieme all'azione a livello nazionale, regionale e locale, la Commissione si prefigge di contribuire alla chiarezza, alla coerenza e alla conoscenza delle norme UE, in modo che i servizi di interesse generale possano assolvere la loro missione e contribuire a migliorare la qualità di vita dei cittadini europei.

---

<sup>16</sup> COM(2006) 211 del 10 maggio 2006.