



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.10.2001  
COM(2001) 598 definitivo

**RELAZIONE AL CONSIGLIO EUROPEO DI LAEKEN**

**Servizi di interesse generale**

(Presentata dalla Commissione)

## INDICE

1.	Introduzione .....	3
2.	Garantire servizi d'interesse generale economicamente gestibili nel mercato unico .....	5
2.1.	La compensazione degli obblighi di servizio pubblico nel quadro delle norme sugli aiuti di Stato .....	6
2.1.1.	Quadro normativo comunitario .....	6
2.1.1.1.	Classificazione della compensazione come aiuto .....	6
2.1.1.2.	Condizioni di compatibilità .....	7
2.1.1.3.	Notificazione .....	9
2.1.2.	Misure per incrementare la certezza del diritto .....	10
2.1.2.1.	Un'impostazione a due fasi .....	10
2.1.2.2.	Ulteriori misure per incrementare la trasparenza .....	11
2.2.	Applicazione delle norme comunitarie alla selezione del fornitore.....	11
3.	Garantire prestazioni di alta qualità di servizi d'interesse generale ai cittadini e alle imprese europei.....	13
3.1.	Valutazione efficiente della prestazione di servizi d'interesse generale.....	13
3.1.1.	Relazioni di settore.....	14
3.1.2.	Valutazione annuale nel contesto del processo di Cardiff.....	15
3.1.3.	Determinazione di parametri in altri ambiti di servizi d'interesse generale .....	17
3.2.	Messa in applicazione dei principi dell'articolo 16.....	17
4.	Conclusione .....	21
	Allegato .....	23

## 1. INTRODUZIONE

1. In un mondo che cambia i servizi d'interesse generale restano un elemento chiave del modello europeo di società. I cittadini e le imprese europei si aspettano che sia disponibile un'ampia gamma di servizi d'interesse generale di qualità elevata e a prezzi accessibili. Tali servizi arricchiscono la qualità della vita dei cittadini e sono un prerequisito al pieno godimento dei loro diritti fondamentali. L'accesso di tutta la popolazione ai servizi d'interesse generale è uno dei valori comuni condivisi da tutte le società europee. I servizi d'interesse generale contribuiscono alla concorrenzialità dell'industria europea e rafforzano la coesione sociale e territoriale nell'Unione europea. Essi costituiscono una componente fondamentale della politica di tutela dei consumatori della Comunità. Per i paesi candidati la presenza di servizi d'interesse generale efficienti è essenziale per un'agevole integrazione nell'Unione europea.

*Un elemento chiave delle società europee*

2. Le politiche dell'Unione europea tengono conto dell'importanza che cittadini e imprese europei attribuiscono al mantenimento e allo sviluppo di tali servizi. A livello di Unione europea il ruolo dei servizi d'interesse economico generale è stato esplicitamente riconosciuto dall'articolo 16 del trattato CE, introdotto dal trattato di Amsterdam. Più recentemente l'accesso ai servizi d'interesse economico generale è stato inserito tra i diritti fondamentali dell'Unione europea. L'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>1</sup>, solennemente proclamata al Consiglio europeo di Nizza, recita:

*Ruolo riconosciuto dal trattato e dalla Carta dei diritti fondamentali*

*“Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea.”*

3. Il mercato, di per sé, svolge un buon lavoro nel fornire molti servizi d'interesse generale a numerose persone. Tuttavia a volte il mercato non riesce a conseguire obiettivi socialmente desiderabili e di conseguenza fornisce servizi in misura insufficiente. Ciò può verificarsi ad esempio perché (i) l'individuo o il mercato non riescono a valutare adeguatamente tutti i vantaggi che si verificheranno in futuro o che la società nel suo complesso ottiene (ad esempio nel caso dell'istruzione), (ii) la società desidera incoraggiare la fornitura e l'uso di “beni meritori” e “beni di club”, come ad esempio i musei, oppure (iii) la società desidera garantire a tutti i cittadini, inclusi i più poveri, l'accesso a determinati servizi di qualità adeguata. In tali casi può essere necessario l'intervento del settore pubblico.

*Intervento del settore pubblico in caso di fallimento del mercato*

4. La Commissione ha enunciato i fondamenti della sua politica e i suoi obiettivi in proposito in due comunicazioni complementari su “I servizi d'interesse generale in Europa” del 1996 e del 2000<sup>2</sup>. Nella sua comunicazione del 1996 la Commissione ha chiarito in particolare che la fornitura e lo sviluppo di servizi d'interesse generale di qualità elevata sono pienamente compatibili con le

*Due comunicazioni enunciano i fondamenti e gli obiettivi delle politiche della Commissione*

<sup>1</sup> GU C 364 del 18.12.2000, pag. 1

<sup>2</sup> GU C 281 del 26. 9. 1996, pag. 3. e GU C 17 del 19. 1. 2001, pag. 4

norme del trattato, il quale consente di tenere pienamente conto delle specificità di tali servizi. Riconoscendo l'esigenza di aumentare la certezza del diritto per gli Stati membri e gli operatori interessati, la comunicazione del 2000 spiega la portata e i criteri d'applicazione delle norme del trattato sul mercato unico e la concorrenza.

5. Il Consiglio europeo di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000 ha preso atto *“dell'intenzione della Commissione di esaminare, in stretta cooperazione con gli Stati membri, gli strumenti atti a garantire maggiore prevedibilità e certezza giuridica nell'applicazione del diritto della concorrenza relativo ai servizi d'interesse generale”* e ha approvato una dichiarazione del Consiglio *“mercato interno”* del 28 settembre 2000 esprimendo due preoccupazioni specifiche:

*Preoccupazioni espresse dal Consiglio europeo di Nizza*

- *“L'applicazione delle norme del mercato interno e della concorrenza deve consentire ai servizi d'interesse economico generale di adempiere ai loro compiti in condizioni di certezza del diritto e di vitalità economica che garantiscano, tra l'altro, i principi di parità di trattamento, di qualità e di continuità di tali servizi. Al riguardo, va precisata segnatamente l'articolazione delle modalità di finanziamento dei servizi d'interesse economico generale con l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. In particolare, si dovrebbe ammettere la compatibilità degli aiuti destinati a compensare i costi supplementari che comporta l'assolvimento dei compiti dei servizi d'interesse economico generale nel rispetto dell'articolo 86, paragrafo 2.*
- *Il contributo dei servizi d'interesse economico generale alla crescita economica e al benessere sociale giustifica pienamente una valutazione periodica della maniera in cui sono assolti i relativi compiti, segnatamente in termini di qualità del servizio, di accessibilità, di sicurezza e di prezzi equi e trasparenti. Tale valutazione potrebbe effettuarsi nel quadro del processo di Cardiff, sulla base di contributi degli Stati membri e delle relazioni della Commissione, dello scambio di buone pratiche o della valutazione a pari livello. La consultazione dei cittadini e dei consumatori potrebbe altresì essere effettuata attraverso il Forum ‘il mercato interno al servizio dei cittadini e delle imprese’.”*

6. Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a riferire sui servizi d'interesse generale al Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001. La presente relazione risponde a quella richiesta. Essa non intende presentare un quadro esauriente delle politiche dei servizi d'interesse generale a livello comunitario e non sostituisce le comunicazioni del 1996 e 2000. Tali comunicazioni - in particolare le definizioni, i fondamenti e gli obiettivi - rimangono valide<sup>3</sup>. La presente relazione ha il compito più circoscritto di integrare tali comunicazioni esaminando le preoccupazioni specifiche sollevate dal Consiglio "mercato interno" e prendendo in considerazione gli ulteriori commenti sulla comunicazione del settembre 2000 inviati dagli Stati membri e dalle parti interessate.

*La relazione affronta dette preoccupazioni*

---

<sup>3</sup> Per facilitare la consultazione, le definizioni dei termini utilizzati nelle comunicazioni del 1996 e del 2000 sono riprese in allegato

## 2. GARANTIRE SERVIZI D'INTERESSE GENERALE ECONOMICAMENTE GESTIBILI NEL MERCATO UNICO

*Di norma le amministrazioni pubbliche hanno libertà organizzativa*

7. Di norma la legislazione comunitaria lascia gli Stati membri liberi di decidere se fornire essi stessi i servizi pubblici - direttamente o indirettamente, attraverso altri enti pubblici - o se affidarne la fornitura a terzi<sup>4</sup>. Se viene esercitata un'attività economica di dimensione comunitaria, l'osservanza delle norme e dei principi del trattato - che assicurano parità di trattamento e di concorrenza tra operatori (pubblici e privati) dotati dei requisiti stabiliti - garantisce che tali servizi vengano gestiti alle condizioni economicamente più favorevoli disponibili sul mercato.

*I servizi di interesse generale richiedono equilibrio finanziario*

8. I servizi d'interesse generale dovrebbero poter svolgere il proprio ruolo in condizioni di equilibrio finanziario. Attualmente vari servizi di questo tipo possono essere forniti vantaggiosamente a condizioni di mercato e non necessitano di ulteriore sostegno. Altri richiedono qualche tipo di sostegno per essere in grado di operare. Il confine tra queste due categorie di servizi non è fisso, ma evolve per effetto dello sviluppo tecnologico ed economico.

*Il trattato si è dimostrato abbastanza flessibile da consentire finanziamenti*

9. Anche se i finanziamenti comunitari, ad esempio dei fondi strutturali o dei programmi TEN (reti transeuropee), possono fornire un contributo, spetta agli Stati membri garantire la stabilità finanziaria dei servizi d'interesse generale. Il trattato consente comunque agli Stati membri di sostenere finanziariamente quei servizi d'interesse generale che altrimenti non sarebbero economicamente gestibili. Inoltre direttive di settore che trattano di servizi d'interesse economico generale contemplano l'istituzione di fondi o altri meccanismi di compensazione per finanziare la fornitura dei servizi. In teoria le possibilità degli Stati membri di finanziare la fornitura di un servizio di interesse economico generale possono essere limitate dalla legislazione comunitaria sugli aiuti di Stato. In pratica il trattato si è dimostrato finora abbastanza flessibile da consentire agli Stati membri di finanziare servizi d'interesse generale ovunque fosse necessario.

*La Commissione ha già adottato misure per aumentare la certezza del diritto*

10. Vista la varietà di questi servizi, in particolare della loro organizzazione e delle loro modalità di finanziamento, l'applicazione delle norme sul mercato interno e la concorrenza solleva talvolta problemi complessi. Nella comunicazione del settembre 2000 la Commissione si è pertanto impegnata a continuare a riflettere su come possa meglio utilizzare gli strumenti disponibili per aumentare la certezza del diritto. Da allora essa ha adottato una serie di misure al riguardo che interessano anche i servizi d'interesse generale<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> A meno che la legislazione comunitaria disponga altrimenti, come nel settore dei trasporti.

<sup>5</sup> Il 12 gennaio 2001 la Commissione ha adottato tre regolamenti d'esenzione per categoria sugli aiuti destinati alla formazione, gli aiuti di importanza minore "de minimis" e gli aiuti a favore delle piccole e medie imprese (GU L 10 del 13.1.2001, pagg. 20, 30, 33). La Commissione ha inoltre adottato la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente (GU C 37 del 3.2.2001, pag. 3), una comunicazione sulla metodologia per le analisi degli aiuti di Stato connessi ai "costi incagliati (stranded costs)" nel settore elettrico ([http://www.europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/legislation/aid3.html#electricity](http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/aid3.html#electricity)) e una comunicazione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione (C(2001) 3063 del 17.10.2001. Nella sua comunicazione su "taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive" (COM(2001) 534 del

*La selezione del fornitore e le compensazioni finanziarie devono ancora essere specificamente affrontate*

11. Tuttavia la discussione successiva all'adozione della comunicazione del settembre 2000 ha dimostrato che in particolare l'applicazione delle norme comunitarie sulla selezione di uno o più fornitori di un servizio di interesse economico generale e la questione della compensazione finanziaria degli obblighi di servizio pubblico nel quadro delle norme sugli aiuti di Stato devono ancora essere specificamente affrontate.

**2.1. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico nel quadro delle norme sugli aiuti di Stato**

*Molti fornitori ottengono compensazioni finanziarie*

12. Molti fornitori di servizi d'interesse generale ricevono qualche tipo di finanziamento come compensazione degli obblighi di servizio pubblico loro assegnati. Pertanto le amministrazioni pubbliche degli Stati membri, i fornitori di servizi d'interesse generale, nonché i terzi interessati hanno bisogno di certezza in materia di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato a tali compensazioni.

*2.1.1. Quadro normativo comunitario*

*Richiamo ai principi fondamentali*

13. La comunicazione del settembre 2000 ha già spiegato dettagliatamente il quadro normativo comunitario definito dalle norme del trattato sul mercato interno e la concorrenza. Questa sezione pertanto si limita a richiamare alcuni principi fondamentali che regolano le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico nel quadro delle norme sugli aiuti di Stato<sup>6</sup>.

*2.1.1.1. Classificazione della compensazione come aiuto*

*La compensazione può essere aiuto di Stato*

14. Una compensazione finanziaria accordata dallo Stato al fornitore di un servizio di interesse generale costituisce un vantaggio economico ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1. Riferendosi al fatto che l'articolo 87, paragrafo 1, non distingue gli interventi statali a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti, il tribunale di primo grado ha confermato che il vantaggio finanziario concesso dalle autorità pubbliche ad un'impresa per compensare il costo degli obblighi di servizio pubblico si qualifica come aiuto ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1<sup>7</sup>. Fatti salvi eventuali sviluppi della giurisprudenza della Corte, il versamento di compensazioni deve quindi essere soggetto alle norme sugli aiuti di Stato, se ricorrono le altre condizioni di cui all'articolo 87, paragrafo 1<sup>8</sup>.

---

26.09.2001) la Commissione ha fornito un orientamento generale sugli aiuti di Stato al settore cinematografico. Da allora inoltre la Commissione ha adottato il quadro di valutazione relativo agli aiuti di Stato 2001 (COM(2001) 412 del 18.7.2001) e reso disponibile il suo repertorio degli aiuti di Stato.

<sup>6</sup> I servizi della Commissione hanno preparato un documento di lavoro che spiega in dettaglio l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato alle compensazioni.

<sup>7</sup> Sentenza del Tribunale di primo grado del 27 febbraio 1997, *Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA) e altri contro Commissione delle comunità europee*, causa T-106/95, racc.1997 pagina II-229; confermata dall'ordinanza della Corte di giustizia del 25 marzo 1998, causa C-174/97 P, racc. 1998 pagina I-1303; sentenza del tribunale di primo grado del 10 maggio 2000, *SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA contro Commissione delle comunità europee*, causa T-46/97, racc. 2000 pagina II-2125

<sup>8</sup> Dette condizioni sono spiegate nella comunicazione della Commissione del settembre 2000, GU C 17 del 19. 1. 2001, pag. 4

### 2.1.1.2. Condizioni di compatibilità

*L'aiuto  
compensativo  
può essere  
compatibile*

15. Una compensazione soggetta al divieto generale di aiuti di Stato di cui all'articolo 87, paragrafo 1, può essere tuttavia compatibile con la legislazione comunitaria. Essa infatti può beneficiare di una delle specifiche esenzioni di cui all'articolo 87, paragrafi 2 e 3, o all'articolo 73 per i trasporti interni, o di una deroga ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato. Mentre l'applicazione dell'articolo 87, paragrafi 2 e 3, non ha sollevato problemi particolari nel campo dei servizi d'interesse pubblico, e l'applicazione dell'articolo 73 viene precisata nel diritto derivato<sup>9</sup>, l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, comporta ulteriori chiarimenti<sup>10</sup>. L'articolo 86, paragrafo 2, recita:

*"Le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità."*

*Condizioni di  
compatibilità  
ai sensi  
dell'articolo  
86, paragrafo  
2*

16. Secondo questa disposizione, l'aiuto concesso al fornitore di un servizio di interesse economico generale è di norma compatibile con il trattato, se necessario per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico. Nella sentenza della causa FFSA il tribunale di primo grado ha ritenuto che: *"la corresponsione di un aiuto di Stato può, ex art. 90, n. 2, del trattato, sfuggire al divieto di cui all'art. 92 del medesimo trattato, a condizione che l'aiuto di cui trattasi miri solo a compensare il costo supplementare generato dall'adempimento della missione particolare incombente all'impresa incaricata della gestione di un servizio di interesse economico generale e che la concessione dell'aiuto si riveli necessaria affinché la suddetta impresa possa garantire il rispetto degli obblighi di servizio pubblico ad essa imposti in condizioni di equilibrio economico. L'esame riguardante la necessità dell'aiuto implica una valutazione globale delle condizioni economiche in cui l'impresa di cui trattasi svolge le attività proprie del settore ad essa riservato in esclusiva, senza tener conto degli eventuali benefici che essa può trarre dai settori aperti alla concorrenza."* (paragrafo 178)<sup>11</sup>.

*Per essere  
compatibili  
gli aiuti non  
devono  
superare i  
sovraccosti.*

17. Il metodo della Corte consiste nel valutare l'importo del sovraccosto derivante dagli obblighi di servizio pubblico, e nel confrontarlo con l'importo dell'aiuto

---

<sup>9</sup> Regolamenti 1191/69 e 1107/70 attualmente oggetto di proposte di aggiornamento (rispettivamente COM(2000) 7 e 5 del 26.7.2000)

<sup>10</sup> Per valutare la compatibilità delle compensazioni agli emittenti pubblici occorre fare riferimento al protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri allegato al trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea (in vigore dall'1.5.1999), GU C 340 del 10.11.1997, pag. 109, e alla comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione del 17.10.2001.

<sup>11</sup> La numerazione degli articoli del trattato è cambiata a seguito del trattato di Amsterdam. Quello a cui si riferisce la Corte è ora l'articolo 86, paragrafo 2.

concesso. Se il secondo importo non supera il primo, in linea di massima l'aiuto è ammissibile ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2<sup>12</sup>.

- Gli Stati membri hanno un ampio margine di discrezione riguardo ai mezzi*
18. Quanto ai mezzi per erogare le compensazioni, gli Stati membri hanno ampi margini di discrezione. In funzione delle specifiche esigenze delle imprese interessate, possono concedere sovvenzioni annuali, un trattamento fiscale preferenziale, riduzioni degli oneri contributivi, ecc. Decisivo per la Commissione è che il valore di questi benefici non superari i sovraccosti che l'impresa interessata ha sostenuto per fornire un servizio di interesse economico generale. Analogamente, a norma dell'articolo 295, l'impostazione della Commissione è indifferente rispetto alla natura pubblica o privata delle imprese interessate. La scelta spetta totalmente agli Stati membri.
- Concessione della compensazione in base ad una procedura di selezione*
19. Se un servizio di interesse pubblico generale viene assegnato a seguito di un procedimento trasparente e non discriminatorio<sup>13</sup> rispetto ai servizi da fornire e all'importo della compensazione, tale importo viene di norma ritenuto compatibile con le disposizioni dell'articolo 86, paragrafo 2, purché si sia trattato di un appalto effettivamente concorrenziale.
- Casi concreti*
20. Nell'esperienza della Commissione i casi di contestazione o di denuncia dell'importo della compensazione sono stati relativamente pochi e si sono verificati essenzialmente in settori parzialmente o totalmente liberalizzati come le telecomunicazioni, i trasporti o i servizi postali. Anche il settore della radiodiffusione può essere interessato. I problemi sollevati includono gli eventuali sussidi incrociati tra le attività di servizio pubblico e quelle in settori liberalizzati, nonché l'importo della compensazione. A questo proposito la Commissione ritiene che sia necessario rispettare rigorosamente le disposizioni della direttiva 80/723/CEE della Commissione, del 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese<sup>14</sup>. In particolare gli Stati membri devono predisporre le misure di sicurezza necessarie per evitare che gli aiuti concessi in cambio della fornitura di un servizio di interesse economico generale vengano di fatto utilizzati, anche se solo parzialmente, per sovvenzionare attività estranee al servizio pubblico. Si tratterebbe di sussidi incrociati non accettabili.
- Incarico dell'amministrazione pubblica*
21. L'applicazione di tali principi richiede tuttavia che gli obblighi imposti all'impresa incaricata del servizio vengano specificati in un atto dell'amministrazione pubblica o in un contratto stipulato con la pubblica amministrazione competente<sup>15</sup>. L'importo della compensazione deve comunque essere stabilito sulla base di regole chiare, trasparenti e non discriminatorie. Nel settore dei trasporti interni ad esempio il regolamento 1191/69 prevede una

---

<sup>12</sup> La Commissione ad esempio ha applicato quest'impostazione in due decisioni adottate nel 1999, nelle quali si era rilevato che l'importo della compensazione non superava il costo relativo alla fornitura del servizio pubblico, con conseguente compatibilità con l'articolo 86, paragrafo 2 (Decisione del 24.2.1999, Kinderkanal/Phoenix N 70/98, e decisione del 29.9.1999, BBC News, N 88/98)

<sup>13</sup> In particolare attraverso un appalto pubblico, come prevede la legislazione vigente

<sup>14</sup> GU L 195 del 29.7.1980, pag. 35, modificata da ultimo dalla direttiva 2000/52/CE del 26 luglio 2000, GU L 193 del 29.7.2000, pag. 75

<sup>15</sup> L'articolo 4 del regolamento 3577/92 sul cabotaggio marittimo prevede un'eccezione nel settore dei trasporti marittimi



dispensa dall'obbligo di notificare la compensazione se ci si basa su formule stabilite in anticipo piuttosto che su ripianamenti retroattivi dei disavanzi.<sup>16</sup>

*Incidenza sugli scambi* 22. Le deroghe alle norme del trattato di cui all'articolo 86, paragrafo 2, non devono incidere sullo sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi della Comunità.

*Aiuti che violano altre disposizioni della legislazione comunitaria* 23. Va inoltre rilevato che la Commissione non può autorizzare aiuti di Stato contrari ad altre disposizioni della legislazione comunitaria<sup>17</sup>. A questo proposito la Commissione ritiene che l'osservanza delle norme previste dalla direttiva 92/50/CEE del Consiglio, nonché delle regole e dei principi del trattato ripresi nella comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario<sup>18</sup>, ridurrà notevolmente il rischio che la procedura di assegnazione violi disposizioni del trattato diverse dagli articoli da 86 a 88.

#### 2.1.1.3. Notificazione

*Norma* 24. Di norma tutte le compensazioni classificabili come aiuto devono essere notificate. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, l'obbligo di previa notifica di cui all'articolo 88 è di natura generale e riguarda tutti gli aiuti allo scopo di impedire la realizzazione di progetti di aiuto contrari al trattato<sup>19</sup>. Prima di essere accordato, l'aiuto deve essere notificato alla Commissione, anche se può beneficiare di una deroga ed è compatibile con il trattato.

*Eccezioni* 25. La legislazione vigente prevede solo tre eccezioni di rilievo a quest'obbligo: in primo luogo la notifica non è necessaria se viene accordato un aiuto «de minimis» che soddisfa le condizioni previste dal regolamento 69/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001<sup>20</sup>. In secondo luogo le compensazioni concesse conformemente alle disposizioni del regolamento 1191/69 del Consiglio del 26 giugno 1969 relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile<sup>21</sup> sono esentate dalla notificazione. La Commissione intende inoltre proporre un adeguamento delle procedure di notifica degli aiuti di Stato in casi connessi a compensazione di obblighi di servizio pubblico relativi a collegamenti con regioni periferiche delle Comunità e piccole isole<sup>22</sup>.

*Programmi di compensazione* 26. Va sottolineato che, come in altri ambiti degli aiuti di Stato, gli Stati membri possono notificare alla Commissione specifici progetti o programmi di compensazione. Se i programmi sono stati approvati dalla Commissione, di

---

16 Regolamento (CEE) n°1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, GUL 156 del 28.6. 1969, pag. 1

17 Sentenza del tribunale di primo grado del 27 settembre 2000, *BP Chemicals contro Commissione delle Comunità europee*, causa T-148/97, racc. 2000 pagina II-3145 (parag. 55, 77)

18 GUC 121 del 29.4.2000, pag. 2

19 Causa C-332/98 *Coopérative d'Exportation du Livre Français (CELF)*, racc. 2000 pagina I-4833

20 GUL 10 del 13.1.2001, pag. 30

21 GUL 156 del 28.6.1969, pag. 1

22 Libro bianco "la politica europea dei trasporti fino al 2010" COM(2001) 370 def. del 12.9.2001

norma non è più necessario notificare lo specifico aiuto concesso conformemente a tali programmi.

## 2.1.2. *Misure per incrementare la certezza del diritto*

### 2.1.2.1. Un'impostazione a due fasi

*Un'impostazione a due fasi per incrementare la certezza del diritto*

27. Nel quadro della propria riflessione sulle possibilità di incrementare la certezza del diritto per i servizi d'interesse generale nel quadro di un'efficiente applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, il 7 giugno 2001 la Commissione ha tenuto una riunione con i rappresentanti degli Stati membri per meglio comprendere le difficoltà che essi incontrano nel garantire il finanziamento dei servizi d'interesse generale. Basandosi su tali discussioni con gli Stati membri e le parti interessate, nonché sulla propria esperienza concreta, la Commissione sta prendendo in considerazione un'impostazione a due fasi.

*1: quadro comunitario*

28. Durante la prima fase nel 2002 la Commissione, in stretta consultazione con gli Stati membri, intende istituire un quadro comunitario per gli aiuti di Stato concessi alle imprese incaricate della fornitura di servizi d'interesse economico generale. Il quadro servirà ad informare gli Stati membri e le imprese delle condizioni alle quali la Commissione può autorizzare gli aiuti di stato accordati come compensazione delle imposizioni di obblighi di servizio pubblico. Verrebbero in particolare specificate le condizioni alle quali la Commissione autorizza i programmi di aiuti di Stato, attenuando l'obbligo di notifica per il singolo aiuto.

*2: Regolamento di esenzione, se e nella misura in cui si giustifica*

29. Nella seconda fase, dopo aver valutato l'esperienza di applicazione del quadro, la Commissione - se e nella misura in cui si giustifica - intende adottare un regolamento di esenzione di taluni aiuti nell'ambito dei servizi d'interesse economico generale dall'obbligo di previa notifica. Tale esenzione per categoria dovrebbe specificare precise circostanze in cui il finanziamento pubblico non verrebbe considerato aiuto di Stato ai sensi del trattato, in quanto non soddisferebbe le condizioni di cui all'articolo 87, paragrafo 1, e/o dovrebbe definire criteri precisi per garantire che, qualora il finanziamento fosse un aiuto di Stato, esso sarebbe compatibile con il trattato. Un esempio di tali criteri potrebbe essere la fornitura di un servizio d'interesse economico generale assegnata mediante una gara d'appalto equa, trasparente, non discriminatoria e competitiva<sup>23</sup>. Il regolamento potrebbe riguardare tutto l'ambito dei servizi d'interesse generale o limitarsi a settori specifici. Potrebbe inoltre servire ad incrementare la certezza del diritto nell'ambito di servizi d'interesse generale come quelli locali e sociali. Per preparare l'eventuale adozione di tale regolamento d'esenzione per categoria la Commissione presenterà una proposta di modifica del regolamento 994/1998 del Consiglio<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Un altro esempio può essere la proposta della Commissione di un regolamento relativo agli aiuti accordati per il coordinamento dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, COM(2000) 5 def. del 26.7.2000

<sup>24</sup> GUL 142 del 14.5.1998, pag. 1

### 2.1.2.2. Ulteriori misure per incrementare la trasparenza

30. Visto che - come spiega la comunicazione del settembre 2000 - a tutti i servizi d'interesse generale non costituenti un'attività economica non si applicano le norme sulla concorrenza e il mercato interno, è stato proposto alla Commissione di definire un elenco di servizi d'interesse generale di natura non economica. Quanto alla distinzione tra attività economiche e non economiche, secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia “*costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato*”<sup>25</sup>. In pratica nella maggioranza dei casi di servizi d'interesse generale questa distinzione non suscita problemi. Tuttavia dare una definizione astratta di servizio “non economico” è molto difficile. Inoltre la gamma di servizi che vengono offerti sul mercato risente delle trasformazioni tecnologiche, economiche e sociali e si evolve nel tempo. Pertanto, pur essendo possibile indicare una serie di esempi<sup>26</sup>, non sembra praticabile stabilire un elenco definitivo a priori di tutti i servizi d'interesse generale che vengono considerati “non economici”.

*Stabilire un elenco definitivo a priori di attività non economiche non sembra praticabile.*

*Capitolo aggiuntivo nella relazione annuale sulla politica di concorrenza*

31. Tuttavia, per incrementare ulteriormente la trasparenza in materia di politica della concorrenza e di servizi d'interesse generale, in futuro la Commissione aggiungerà alla sua relazione annuale sulla politica di concorrenza un capitolo specificamente dedicato ai servizi d'interesse generale, che tratterà delle modalità con cui le norme sulla concorrenza sono state applicate a tali servizi.

*Casi evidenziati nel repertorio sugli aiuti di Stato*

32. In futuro inoltre nel suo repertorio sugli aiuti di Stato la Commissione evidenzierà i casi relativi ai servizi d'interesse generale, in modo da agevolare l'accesso alla casistica ricorrente<sup>27</sup>.

## 2.2. Applicazione delle norme comunitarie alla selezione del fornitore<sup>28</sup>

*Nella selezione del fornitore gli Stati membri devono attenersi alle norme*

33. Gli Stati membri sono liberi di decidere le modalità con cui il servizio deve essere fornito e possono anche stabilire di fornirlo essi stessi, direttamente o indirettamente attraverso altri enti pubblici. Ma se decidono di incaricare un terzo della fornitura del servizio, devono attenersi alle norme e ai principi procedurali che regolano la successiva selezione del fornitore, come indicato in seguito.

*Eccezioni*

34. Tali norme e principi derivano dal trattato e si applicano a tutti i contratti conclusi dagli Stati membri per la prestazione di attività economiche ai sensi del trattato, indipendentemente dalla loro classificazione da parte della legislazione nazionale. Il trattato elenca comunque alcune eccezioni. Esso esclude dall'applicazione di tali norme le attività collegate all'esercizio dell'autorità pubblica e consente deroghe se giustificate da motivi di ordine

<sup>25</sup> Sentenza della Corte di giustizia nelle cause riunite C-180-184/98 *Pavel Pavlov e altri contro Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, racc. 2000 pagina I-6451

<sup>26</sup> Cfr. La comunicazione della Commissione del settembre 2000, in particolare i paragrafi da 28 a 30, e il documento di lavoro di cui alla nota 6.

<sup>27</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/register/](http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/register/)

<sup>28</sup> Le norme e i principi qui enunciati riguardano il quadro giuridico generale e non tengono conto della legislazione comunitaria di settore né della legislazione nazionale compatibile con quella comunitaria eventualmente in vigore

pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. Sono anche escluse dal campo d'applicazione di tali norme e principi le attività di natura non economica ai sensi del trattato<sup>29</sup>. Inoltre, le norme e i principi del trattato non impediscono agli Stati membri di concedere diritti speciali o esclusivi per la gestione di servizi d'interesse economico generale, ove siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 86, in particolare al paragrafo 2<sup>30</sup>.

35. *Direttive sugli appalti pubblici* Se il contratto con cui un'amministrazione pubblica incarica un terzo della gestione di un servizio di interesse generale soddisfa le condizioni previste dalle direttive sugli appalti pubblici<sup>31</sup>, esso costituisce un "contratto pubblico" ai sensi di tali direttive, che deve essere aggiudicato conformemente alle disposizioni enunciate dalle direttive stesse.
36. *Assegnazione di contratti non disciplinati dalle direttive sugli appalti pubblici* Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia inoltre, l'assegnazione di contratti non disciplinati dalle direttive sugli appalti pubblici deve comunque attenersi alle norme e ai principi pertinenti del trattato, cioè alle regole sulla libera prestazione dei servizi e sulla libertà di stabilimento, nonché ai principi della trasparenza, della parità di trattamento, della proporzionalità e del reciproco riconoscimento. L'osservanza di tali principi garantisce in generale - fatta eccezione per servizi cui non si applicano le norme e i principi del trattato nelle fattispecie di cui al paragrafo 34 - ad ogni potenziale offerente un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti dei servizi alla concorrenza, nonché l'imparzialità delle procedure di aggiudicazione<sup>32</sup>.
37. *Partenariati pubblico - privato* E' il caso delle concessioni di servizi e di altre forme analoghe di partenariato pubblico-privato che attualmente non rientrano nel campo di applicazione della direttiva 92/50/CEE. Di norma i partenariati pubblico-privato si riferiscono a tutte le forme di collaborazione tra settore pubblico e privato per la gestione di servizi destinati al pubblico. La Commissione ha definito le concessioni atti riconducibili allo Stato per mezzo dei quali un'autorità pubblica affida ad un terzo la gestione di servizi che di norma ricadono nell'ambito delle prerogative dello Stato, e per i quali il soggetto in questione assume il rischio di gestione. Nel caso delle concessioni di servizi l'operatore assume il rischio di gestione dei servizi in causa, ottenendo dagli utenti una parte significativa dei proventi dell'esercizio<sup>33</sup>.
38. *L'applicazione della legislazione comunitaria garantisce qualità elevata ai migliori prezzi di mercato* Secondo la Commissione, l'osservanza di tali principi e norme nella selezione del fornitore non può che avere effetti benefici per gli utenti e per gli operatori economici. La corretta applicazione di principi e norme garantisce un miglior funzionamento dei servizi d'interesse economico generale, in quanto essi vengono affidati alle condizioni di mercato più favorevoli ad un fornitore in

---

<sup>29</sup> Cfr. il precedente paragrafo 30.

<sup>30</sup> Nel settore audiovisivo si dovrebbe tenere conto del protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri, allegato al trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea (in vigore dall'1.5.1999).

<sup>31</sup> Cfr. direttive 92/50/CEE, 93/37/CEE, 93/36/CEE e 93/38/CEE

<sup>32</sup> Si veda la sentenza del 7 dicembre 2000 nel caso Telaustria, causa. C-324/98 (paragrafo 62)

<sup>33</sup> Per un'analisi più particolareggiata di questo tema si veda la Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario (GU C121 del 29.4.2000, pag. 2)

possesso dei requisiti necessari. I consumatori quindi fruiscono di servizi di qualità elevata ai migliori prezzi di mercato.

*La Commissione esaminerà eventuali misure chiarificatrici*

39. La Commissione esaminerà l'eventuale necessità di misure supplementari per chiarire ulteriormente le norme e i principi comunitari che regolano la selezione del fornitore di servizi d'interesse generale.

### **3. GARANTIRE PRESTAZIONI DI ALTA QUALITÀ DI SERVIZI D'INTERESSE GENERALE AI CITTADINI E ALLE IMPRESE EUROPEI**

40. Sulla base del principio di sussidiarietà, spetta di norma agli Stati membri definire requisiti specifici per la prestazione di questi servizi e verificarne l'osservanza. A livello comunitario il completamento del mercato unico e l'introduzione della concorrenza hanno favorito un miglioramento delle prestazioni di vari servizi d'interesse economico generale. Sono state assunte iniziative comunitarie a diversi livelli. Innanzitutto l'integrazione dei servizi a livello UE spesso costituisce un elemento essenziale per garantirne un'efficace prestazione. Esempi in proposito sono il problema della congestione del traffico aereo e l'organizzazione di infrastrutture e dispositivi di mercato necessari al funzionamento del mercato unico dell'energia. La Commissione ha proposto, e continuerà a favorire e promuovere, azioni nei settori in cui la fornitura di servizi d'interesse economico generale ha dimensioni tipicamente comunitarie. In secondo luogo, nella misura in cui i servizi d'interesse economico generale vengono disciplinati a livello europeo, la Commissione ha anche predisposto la normativa necessaria a garantire che la fornitura di tali servizi consegna i pertinenti obiettivi delle politiche pubbliche. Per poter adattare rapidamente la normativa alle nuove tendenze tecnologiche, economiche e sociali, la Commissione intende rafforzare il controllo settoriale e orizzontale sui servizi d'interesse generale.

*La Commissione intende rafforzare il controllo sui servizi di interesse generale*

#### **3.1. Valutazione efficiente della prestazione di servizi d'interesse generale**

41. Basandosi su una proposta avanzata dalla Commissione nella sua comunicazione dello scorso settembre, il Consiglio europeo ha richiesto una valutazione più sistematica dei servizi d'interesse generale, al fine di tenere conto del loro contributo alla crescita economica e al benessere sociale. E' una richiesta in piena sintonia con le posizioni espresse dalla Commissione nel libro bianco sulla Governance europea<sup>34</sup>, secondo cui

*Necessità di una più incisiva cultura della valutazione*

*“è necessaria una più accentuata cultura della valutazione e del feedback, così da trarre insegnamento dai successi e dagli errori del passato. Ciò contribuirà ad evitare che le proposte siano eccessivamente normative e ad assicurare che le decisioni siano prese e attuate al livello opportuno.”*

42. Nell'ambito dei servizi d'interesse generale sviluppare la cultura della valutazione e del feedback è particolarmente importante, perché, oltre all'efficienza economica di tali servizi, occorre controllare la loro capacità di conseguire gli obiettivi delle politiche pubbliche. Una valutazione efficace della prestazione dei servizi d'interesse generale consente di accertare

*Una valutazione efficace agevola l'adeguamento delle politiche*

---

COM(2001) 428 def. del 25.7.2001

l'effettivo conseguimento dei pertinenti obiettivi delle politiche pubbliche, e agevola l'adeguamento o il riorientamento delle politiche in funzione delle trasformazioni tecnologiche, dei nuovi bisogni degli utenti e delle nuove esigenze di interesse pubblico. La valutazione delle prestazioni è compito delle amministrazioni competenti al corrispondente livello. Nella maggior parte dei casi competenti a controllare e valutare la prestazione di tali servizi sono le amministrazioni nazionali, regionali o locali. Tuttavia, se esiste una specifica normativa a livello comunitario, anche le istituzioni della Comunità devono valutare la prestazione dei servizi interessati. Rispondendo alla richiesta del Consiglio europeo quindi la Commissione intende

- potenziare l'elaborazione di relazioni di settore,
- introdurre una valutazione orizzontale annuale nel quadro del processo di Cardiff,
- ove necessario, contribuire a definire parametri di efficacia per le misure degli Stati membri intese ad ottenere prestazioni adeguate di servizi d'interesse generale in ambiti non soggetti a relazioni di settore o a valutazione annuale.

### *3.1.1. Relazioni di settore*

43. La Commissione ha già valutato la prestazione di servizi d'interesse generale in taluni settori disciplinati da una normativa comunitaria specifica. Le relazioni di settore si sono dimostrate uno strumento utile per valutare ed elaborare politiche pubbliche in ambiti specifici. In particolare esse consentono di trattare in modo approfondito temi specifici del settore e di adattare l'elaborazione delle relazioni alle necessità dell'agenda politica del settore stesso. La Commissione intende perfezionare l'elaborazione delle relazioni di settore e, ove necessario, concentrarsi maggiormente sui servizi d'interesse generale.

*Potenziare  
l'elaborazione di  
relazioni di settore*

## Esempi di relazioni di settore

Nel **settore delle telecomunicazioni** dal 1997 la Commissione ha iniziato a presentare regolarmente relazioni di valutazione dell'esecuzione delle misure di regolamentazione adottate allo scopo di liberalizzare completamente il settore<sup>35</sup>. Tali relazioni delineano le principali tendenze del mercato, analizzano l'esecuzione dei principi di regolamentazione contenuti nella legislazione comunitaria specifica e traggono conclusioni sui futuri sviluppi politici. Le relazioni vengono elaborate avendo consultato gli Stati membri e tenuto conto delle informazioni ottenute da numerosi operatori, associazioni e altre organizzazioni di settore.

Nel **settore dell'energia** la Commissione ha valutato il funzionamento del mercato interno dell'elettricità in una comunicazione del 16 maggio 2000<sup>36</sup>. In un'ulteriore comunicazione del 13 marzo 2001 la Commissione ha valutato le tendenze normative e di mercato nei settori europei del gas e dell'elettricità, esaminando *inter alia* il conseguimento degli obiettivi di servizio pubblico e lo sviluppo dell'occupazione<sup>37</sup>. Detta comunicazione è stata preceduta da un'ampia consultazione di tutte le parti interessate, cioè parti sociali, produttori di elettricità e di gas, operatori di sistemi di trasmissione, distributori, consumatori e altre organizzazioni. Per preparare la comunicazione la Commissione aveva organizzato un'audizione pubblica, cui hanno partecipato circa 120 associazioni ed imprese.

Nel **settore postale** la direttiva 97/67 chiedeva alla Commissione di presentare una relazione sull'applicazione della direttiva stessa, contenente una valutazione sulle tendenze del settore, con particolare riguardo agli aspetti economici, sociali, occupazionali e tecnologici, nonché sulla qualità del servizio. Nel maggio 2000 la Commissione ha presentato una proposta di modifica della direttiva 97/67<sup>38</sup>, che si basa su una serie di studi di contesto esaurienti<sup>39</sup>. La valutazione della Commissione verrà presentata entro la fine dell'anno.

Nei **trasporti ferroviari** la direttiva 01/12 richiede alla Commissione di seguire sistematicamente le tendenze del mercato del trasporto ferroviario<sup>40</sup>. In questo quadro la Commissione vigilerà tra l'altro sul livello dei servizi per i passeggeri ferroviari e sul finanziamento del mercato ferroviario.<sup>41</sup>

Nei **trasporti marittimi** il regolamento 3577/92 richiede alla Commissione di presentare una relazione sull'applicazione del regolamento sul cabotaggio marittimo, compresi gli obblighi di servizio pubblico imposti come condizione per offrire i servizi di cabotaggio regolari<sup>42</sup>. La quarta relazione verrà presentata nel 2002.

### 3.1.2. Valutazione annuale nel quadro del processo di Cardiff

44. Per rispondere alla richiesta di una valutazione periodica dei servizi d'interesse generale, la Commissione elaborerà un documento di lavoro allegato alla sua relazione sul funzionamento dei mercati dei prodotti e dei capitali nella

Valutazione  
orizzontale di  
quest'anno

<sup>35</sup> Sesta relazione sull'attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni, COM(2000) 814 def. del 7.12.2000

<sup>36</sup> COM(2000) 297 def. del 16.5.2000

<sup>37</sup> COM(2001) 125 def. del 13.3.2001

<sup>38</sup> COM(2000) 319 def. del 30.5.2000

<sup>39</sup> Si veda: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/postal/evolframe/studies/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/postal/evolframe/studies/index.htm)

<sup>40</sup> GU L 75 del 15.3.2001, pag. 1

<sup>41</sup> La Commissione organizza un'audizione delle organizzazioni dei passeggeri ferroviari nell'ottobre 2001, per discutere i livelli dei servizi per i passeggeri ferroviari e valutare l'esigenza di una carta internazionale dei diritti per i passeggeri ferroviari UE sul modello di quella entrata in vigore nel settore dei trasporti aerei.

<sup>42</sup> GU L 364 del 12.12.1992, pag. 7

Comunità ("relazione di Cardiff") che deve essere adottata all'inizio di dicembre.

Esso si basa su studi recenti eseguiti per la Commissione, su questionari inviati alle amministrazioni nazionali e alle autorità nazionali di regolamentazione di vari settori e soprattutto su consultazioni approfondite dei consumatori nei quindici Stati membri. La valutazione consisterà in un controllo orizzontale di alcuni servizi d'interesse economico generale sotto tre aspetti.

(1) Controllo della struttura e del funzionamento del mercato

Si tratterà di una valutazione dell'andamento dei prezzi, della concentrazione del mercato, dell'accesso, delle fusioni e delle acquisizioni, nonché di altre variabili attinenti al funzionamento economico dei settori interessati, tenendo conto dei vari tipi di consumatori e di utenti. Saranno inclusi anche aggiornamenti di indicatori già disponibili, nonché alcuni nuovi indicatori frutto di attività che stanno svolgendo i servizi della Commissione.

(2) Valutazione economica degli obblighi di servizio pubblico

Questa valutazione si concentra sull'adempimento di tre tipi fondamentali di obblighi di servizio pubblico nei paesi e nei settori: l'obbligo di accesso, l'obbligo di servizio universale, in particolare la regolamentazione dei prezzi e l'accessibilità delle tariffe, e gli aspetti qualitativi e sociali della fornitura del servizio. Verranno inoltre considerate varie modalità di determinazione dei costi e dei finanziamenti e i loro effetti sulla concorrenza e su altri aspetti del funzionamento del mercato. La valutazione si baserà sulle informazioni disponibili sul quadro normativo, sull'attuazione da parte degli Stati membri delle norme comunitarie e nazionali e su altre prove raccolte dalla Commissione nel corso dei controlli sull'applicazione delle direttive e dei regolamenti comunitari.

(3) Pareri dei cittadini sugli effetti della liberalizzazione dei servizi d'interesse economico generale

E' stata eseguita un'indagine estensiva basata sulle tecniche del gruppo di discussione tematico (*focus group*) per raccogliere informazioni qualitative approfondite sui pareri dei cittadini in materia di fornitura di servizi d'interesse economico generale. Si tratta di informazioni complementari rispetto a quelle rilevate dall'Eurobarometro lo scorso anno. Per l'indagine di quest'anno sono stati individuati tre gruppi: a reddito elevato, a basso reddito ed un terzo gruppo di cittadini particolarmente sensibili alla fornitura di servizi d'interesse economico generale (pensionati, consumatori che vivono in zone remote, ...). Gli obiettivi perseguiti sono due:

- capire meglio quale effettiva importanza attribuiscono i cittadini ai vari aspetti della fornitura di questi servizi;
- dare valutazioni più motivate dei loro pareri sull'effetto dei processi di liberalizzazione, soprattutto in materia di obblighi di servizio universale e di servizio al pubblico.



Sulla copertura settoriale di questi tre aspetti della valutazione orizzontale ha influito la disponibilità dei dati.

*In futuro la Commissione intende rafforzare il controllo orizzontale*

45. Nei prossimi anni la Commissione intende migliorare e rafforzare il proprio controllo orizzontale nel quadro del processo di Cardiff. In stretta cooperazione con gli Stati membri, essa intende mettere a punto e perfezionare un insieme di strumenti analitici e un metodo per la valutazione dei servizi d'interesse economico generale, che contribuisca a valutare e a orientare la definizione delle politiche a livello comunitario.

*Comunicazione sulla metodologia di valutazione nel 2002*

46. In tale contesto può essere necessario ampliare la gamma dei temi abitualmente trattati. Oltre agli obblighi di servizio universale e di servizio al pubblico, possono richiedere un trattamento più approfondito altri argomenti importanti quali l'integrazione di questi mercati a livello UE, o l'effetto sul lungo periodo della liberalizzazione (ad esempio gli effetti sulla produttività, sull'occupazione, sulla crescita e sulla coesione sociale e territoriale). Con l'informazione e le risorse attualmente disponibili ciò non sarebbe possibile. Potrebbe quindi essere necessario da un lato istituire un dispositivo permanente per rilevare i pareri dei cittadini e la loro evoluzione, e dall'altro estendere la rilevazione ad altri utenti e parti coinvolte nei processi di liberalizzazione. Conformemente ai principi di un rafforzamento della cultura della consultazione e del dialogo affermati nel libro bianco sulla Governance, la valutazione dovrebbe fondarsi su ampie basi d'informazione. Si dovrebbero pertanto consultare su temi specifici tutte le parti interessate. Il prossimo anno la Commissione presenterà una comunicazione che definisce la sua metodologia di valutazione dei servizi d'interesse economico generale a livello comunitario.

### *3.1.3. Determinazione di parametri in altri ambiti di servizi d'interesse generale*

*La Commissione è disposta ad operare per definire parametri in altri ambiti*

47. Per i servizi d'interesse generale non soggetti a relazioni di settore o alla valutazione orizzontale nel contesto del processo di Cardiff, la Commissione è disposta ad operare con gli Stati membri e le altre amministrazioni pubbliche per introdurre un sistema di parametri dell'efficacia delle misure adottate per ottenere prestazioni adeguate di tali servizi. In particolare sono i servizi d'interesse economico generale forniti dietro concessione di diritti speciali o esclusivi o in condizioni di monopolio naturale che devono essere sottoposti al controllo della regolamentazione. In molti casi la definizione di parametri di efficacia dei sistemi di regolamentazione costituirà un valore aggiunto a livello comunitario, in quanto permetterà di avvalersi dell'ampia gamma di tali tecniche in uso in Europa e consentirà agli Stati membri di maturare pareri sui possibili miglioramenti da introdurre.

### **3.2. Sviluppo dei principi dell'articolo 16**

*Per molti servizi i mercati sono il modo più idoneo di soddisfare i bisogni degli utenti*

48. Per molti servizi d'interesse economico generale l'apertura dei mercati ha dimostrato di essere il modo più idoneo di assicurare la soddisfazione dei bisogni dei cittadini e delle imprese. Nei settori liberalizzati da disposizioni comunitarie la concorrenza ha introdotto maggiori possibilità di scelta e prezzi più bassi per i consumatori e le imprese.

*La Comunità ha sempre praticato un accostamento graduale e strutturato alla liberalizzazione*

49. Nell'introdurre la concorrenza a livello di settore, la Comunità ha praticato un accostamento graduale e strutturato alla liberalizzazione, in modo da garantire la continuità dei servizi e da consentire agli operatori interessati di adattarsi a condizioni di mercato in evoluzione. Le disposizioni comunitarie hanno previsto periodi di transizione supplementari o deroghe per singoli Stati membri in cui era necessario tener conto di circostanze specifiche. La direttiva sulla completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni ad esempio prevedeva periodi di transizione supplementari per un massimo di cinque anni per gli Stati membri con le reti più piccole o meno sviluppate<sup>43</sup>. La direttiva 96/92 concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica prevedeva un periodo di transizione supplementare al massimo di due anni per alcuni Stati membri, per tener conto delle specifiche tecniche delle loro reti elettriche<sup>44</sup>. Anche la direttiva 98/30 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale prevede la possibilità di deroghe temporanee in taluni circostanze<sup>45</sup>.

*La liberalizzazione a livello comunitario è sempre stata accompagnata da garanzie*

50. La legislazione comunitaria sulla liberalizzazione non si è quindi mai limitata alla semplice introduzione della concorrenza. Le misure comunitarie hanno sempre previsto garanzie, per assicurare che i servizi continuassero a soddisfare determinati standard qualitativi. Ove necessario, con le misure di liberalizzazione era anche prevista l'adozione di standard di salute e sicurezza e di obblighi nella determinazione dei prezzi. In generale tali standard ed obblighi devono essere specificati e completati dalle autorità nazionali competenti. L'esperienza ha dimostrato che tali garanzie consentono alle autorità di assicurare il conseguimento dei pertinenti obiettivi di servizio pubblico e dei traguardi di qualità da parte dei fornitori di servizi, conformemente ai principi di cui all'articolo 16 del trattato CE.

---

<sup>43</sup> Direttiva 96/19/CE della Commissione, del 13 marzo 1996, che modifica la direttiva 1990/388/CEE al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni, GU L 74 del 22.3.1996, pag. 13

<sup>44</sup> Direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996 concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, GU L 27 del 30.1.1997, pag. 20

<sup>45</sup> Direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, GU L 204 del 21.7.1998, pag. 1

## Esempi di garanzie nelle normative comunitarie specifiche

In vari settori le istituzioni comunitarie hanno adottato una legislazione derivata che garantisce il conseguimento degli obiettivi di servizio pubblico.

### 1. Settore dell'energia

Nelle direttive concernenti il mercato interno dell'energia elettrica<sup>46</sup> e il mercato interno del gas naturale<sup>47</sup> adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, l'articolo 3, paragrafo 2, di ciascuna direttiva prevede che, nel pieno rispetto delle pertinenti disposizioni del trattato, in particolare dell'articolo 86, gli Stati membri, nell'interesse economico generale, possano imporre alle imprese che operano nel settore dell'energia elettrica/del gas naturale obblighi di servizio pubblico per quanto riguarda la sicurezza, compresa la sicurezza di approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture nonché la protezione dell'ambiente. Tali obblighi devono essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili; essi, e qualsiasi loro revisione, sono pubblicati e comunicati senza indugio alla Commissione dagli Stati membri. Entrambe le direttive inoltre consentono agli Stati membri di adottare temporaneamente misure di salvaguardia aggiuntive in caso di crisi improvvisa sul mercato dell'energia. La proposta di direttiva recante modificazione delle direttive 96/92/CE e 98/30/CE rafforzerà le disposizioni che garantiscono il raggiungimento di obiettivi di servizio pubblico.<sup>48</sup>

### 2. Settore delle telecomunicazioni

Per il settore delle telecomunicazioni la direttiva 98/10/CE stabilisce che vari servizi di telecomunicazione siano disponibili per tutti gli utenti, indipendentemente dall'ubicazione geografica e a prezzi abbordabili.<sup>49</sup> La direttiva definisce anche la qualità del servizio, le condizioni d'uso e i principi di tariffazione. La direttiva 97/33/CE inoltre stabilisce disposizioni dettagliate sulla determinazione dei costi e dei finanziamenti del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni<sup>50</sup>. La direttiva 90/387/CEE contiene disposizioni sulle autorità nazionali indipendenti di regolamentazione<sup>51</sup>. La stessa impostazione è stata mantenuta nelle proposte di nuovo quadro normativo presentate dalla Commissione nel luglio 2000.<sup>52</sup>

<sup>46</sup> GU L 27 del 30.1.1997, pag. 20

<sup>47</sup> GU L 204 del 21.7.1998, pag. 1

<sup>48</sup> COM (2001) 125 def. del 13.3.2001

<sup>49</sup> Direttiva 98/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 1998 sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni in ambiente concorrenziale, GU L 101 del 1.4.1998, pag. 24

<sup>50</sup> Direttiva 97/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP), GU L 199 del 26.7.1997, pag. 52

<sup>51</sup> Direttiva 90/387/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990 sull'istituzione del mercato interno per i servizi delle telecomunicazioni mediante la realizzazione della fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni (open network provision - ONP), GU L 192 del 24.7.1990, pag. 1, come modificata dalla direttiva 97/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 1997, GU L 295 del 29.10.1997, pag. 23

<sup>52</sup> GU C 365 E del 19.12.2000, pagg. 198, 212, 215, 223, 230, 238 e 256

### **3. Settore postale**

La direttiva sui servizi postali<sup>53</sup> adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio mira ad un'apertura progressiva e controllata dei mercati alla concorrenza. Al tempo stesso essa impone agli Stati membri di garantire come minimo un servizio universale, come previsto al capitolo 2, che comporta un'offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti. La direttiva stabilisce anche principi tariffari, nonché esigenze e norme di qualità, e definisce una procedura di armonizzazione delle norme tecniche. Le autorità nazionali di regolamentazione devono garantire l'osservanza degli obblighi derivanti dal trattato. Anche la proposta di modifica della direttiva sui servizi postali manterrà tali garanzie.<sup>54</sup>

### **4. Settore dei trasporti aerei**

Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a) del regolamento sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie<sup>55</sup>, uno Stato membro può, previa consultazione con gli altri Stati membri interessati e dopo aver informato la Commissione e i vettori aerei operanti sulla rotta, imporre oneri di servizio pubblico riguardo ai servizi aerei di linea effettuati verso un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto regionale nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico della regione in cui si trova l'aeroporto stesso, nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati adeguati servizi aerei di linea rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale. La Commissione renderà nota l'esistenza di questi oneri di servizio pubblico tramite la Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

### **5. Trasporto pubblico**

Un'impostazione analoga è stata adottata dalla Commissione nella sua proposta di regolamento sui servizi pubblici nel settore dei trasporti<sup>56</sup>, attualmente all'esame del Parlamento e del Consiglio.

### **6. Trasporti marittimi**

Ai sensi dell'articolo 4 del regolamento 3577/92 concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo), uno Stato membro può concludere contratti di servizio pubblico, o imporre obblighi di servizio pubblico come condizione per la fornitura di servizi di cabotaggio, alle compagnie di navigazione che partecipano ai servizi regolari da, tra e verso le isole. Uno Stato membro, se conclude contratti di servizio pubblico, lo fa su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari.

---

<sup>53</sup> Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, GU L 15, del 21.1.1998, pag. 14

<sup>54</sup> COM (2000) 319 def. del 30.5.2000

<sup>55</sup> Regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, GU L 240 del 24.8.1992, pag. 8

<sup>56</sup> COM (2000) 7 def. del 26.7.2000

*Una direttiva quadro per i servizi di interesse generale?*

51. A tutt'oggi, per tener conto dell'articolo 16 del trattato, la Commissione ha avviato una serie di politiche di settore ispirate ai principi dei servizi d'interesse economico generale che sono alla base dell'articolo stesso. E' stato di recente proposto alla Commissione di consolidare e specificare tali principi in un'unica direttiva quadro da adottare su basi giuridiche adeguate. Un dispositivo quadro evidenzerebbe l'importanza che l'unione europea attribuisce ai servizi d'interesse generale e contribuirebbe a chiarire alcuni concetti essenziali della legislazione comunitaria, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà. La Commissione sta prendendo in considerazione la proposta.

Una direttiva quadro tuttavia avrebbe inevitabilmente caratteristiche molto generali e non terrebbe conto delle specificità che caratterizzano ciascun servizio di interesse generale. Tale direttiva non potrebbe pertanto sostituire gli specifici regolamenti di settore e il suo valore aggiunto rispetto a questi andrebbe verificato. Come misura orizzontale, essa potrebbe soltanto stabilire standard minimi, mentre dovrebbe soddisfare livelli di ambizione elevati. Spetta alla Commissione valutare se una direttiva orizzontale costituisca lo strumento più idoneo, o se invece, viste le differenze strutturali e organizzative dei vari servizi d'interesse generale, un'impostazione di settore associata a standard elevati di tutela orizzontale dei consumatori non sia più adatta a conservare e sviluppare servizi d'interesse generale di alta qualità a livello europeo.

*Aggiunta di una nuova lettera all'articolo 3 del trattato*

52. E' stato proposto che la prossima conferenza intergovernativa inserisca nel trattato un riferimento alla promozione di servizi d'interesse generale aggiungendo una nuova lettera all'articolo 3. La Commissione aveva già avanzato tale proposta nella sua comunicazione del 1996 in vista della conferenza intergovernativa preparatoria al trattato di Amsterdam. Nella sua comunicazione la Commissione chiedeva che all'articolo 3 venisse aggiunta una nuova lettera del seguente tenore:

*“un contributo alla promozione di servizi d'interesse generale.”*

La Commissione ritiene che l'articolo 16 introdotto dal trattato di Amsterdam rispecchi in larga misura i contenuti della sua proposta. Tuttavia l'inserimento di una nuova lettera all'articolo 3 includerebbe chiaramente la buona prestazione di tali servizi tra gli obiettivi della Comunità.

#### **4. CONCLUSIONE**

*Azioni concrete della Commissione*

53. Tenuto conto delle preoccupazioni conseguenti all'adozione della sua comunicazione sui servizi d'interesse generale in Europa del settembre 2000, la Commissione intende avviare varie azioni concrete.

1) Per incrementare la certezza del diritto e la trasparenza nell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato ai servizi d'interesse generale, e nell'applicazione delle norme comunitarie alla selezione di fornitori di servizi d'interesse generale, la Commissione:

- intende, mediante un'impostazione a due fasi, istituire nel 2002 un quadro comunitario per gli aiuti di Stato accordati a servizi d'interesse economico generale, e, se e nella misura in cui l'esperienza d'applicazione del quadro lo giustifica, adottare successivamente un regolamento d'esenzione per categoria nel settore dei servizi d'interesse economico generale. Per preparare l'eventuale esenzione per categoria la Commissione si propone di presentare una modifica al regolamento 994/1998 del Consiglio,
  - aggiungere alla relazione annuale sulla concorrenza un capitolo sui servizi d'interesse generale, dedicato alle modalità con cui le norme sulla concorrenza sono state applicate a tali servizi,
  - evidenziare i casi relativi ai servizi d'interesse generale nel repertorio sugli aiuti di Stato,
  - esaminare eventuali misure supplementari per chiarire ulteriormente le norme e i principi comunitari che regolano la selezione del fornitore di servizi d'interesse generale.
- 2) intende, per garantire una valutazione efficace dei servizi d'interesse generale a livello comunitario,
- perfezionare l'elaborazione di relazioni di settore e concentrarsi maggiormente sui servizi d'interesse generale ove necessario,
  - sviluppare una valutazione orizzontale annuale nel quadro del processo di Cardiff e presentare una comunicazione sulla metodologia di valutazione nel 2002,
  - operare con gli Stati membri e le altre pubbliche amministrazioni per definire un sistema di parametri per i servizi d'interesse generale non soggetti a relazioni di settore o a periodica valutazione orizzontale.

La Commissione intende inoltre esaminare la proposta di consolidare e specificare in una direttiva quadro i principi dei servizi d'interesse generale su cui si fonda l'articolo 16 del trattato.

## ALLEGATO DEFINIZIONI

### **Servizi d'interesse generale**

Con questi termini si intendono i servizi, forniti dietro retribuzione o meno, che sono considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio.

### **Servizi d'interesse economico generale**

Menzionati dal trattato all'articolo 86, designano servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico. Tale concetto si applica in generale ai servizi resi dalle reti di trasporto, di energia e di comunicazione.

### **Servizio pubblico**

L'espressione "servizio pubblico" ha un duplice senso: da un lato, designa l'ente che produce il servizio e, dall'altro, si riferisce alla missione d'interesse generale affidata a quest'ultimo. Allo scopo di favorire o permettere l'assolvimento della missione d'interesse generale, specifici obblighi di servizio pubblico possono essere imposti dalle pubbliche autorità all'ente produttore del servizio, ad esempio in fatto di trasporti terrestri, aerei, ferroviari o in materia di energia; tali obblighi possono essere stabiliti sia a livello nazionale che regionale. Si noti che spesso si confonde il termine di servizio pubblico, inteso come missione volta a fornire un servizio al pubblico, con il termine settore pubblico (ivi compresa l'amministrazione pubblica), che si riferisce allo status giuridico di chi presta il servizio sotto il profilo della proprietà.

### **Servizio universale**

Il concetto di servizio universale, soprattutto nella definizione di obblighi specifici di servizio universale, accompagna in modo fondamentale la liberalizzazione del mercato nei settori dei servizi, quali le telecomunicazioni nell'Unione europea. La definizione e la garanzia del servizio universale assicurano che nel corso della fase di transizione dal monopolio alla situazione di mercato aperto alla concorrenza siano mantenute per tutti gli utilizzatori e tutti i consumatori l'accessibilità e la qualità dei servizi esistenti. Il servizio universale, in un contesto di mercati delle telecomunicazioni aperti e competitivi, viene definito come l'insieme minimo di servizi di qualità specificata il cui accesso è garantito a tutti gli utilizzatori e consumatori, conformemente alle specifiche condizioni nazionali, ad un prezzo accessibile.