

STUDIO  
SINTESI

BRUXELLES  
2012

# Fornire Servizi Pubblici di qualità in Europa sulla base dei valori del Protocollo 26 TUE e TFUE

IT



# PROTOCOLLO (n. 26) SUI SERVIZI DI INTERESSE GENERALE

LE ALTE PARTI CONTRAENTI,  
DESIDERANDO sottolineare l'importanza dei servizi di  
interesse generale,  
HANNO CONVENUTO le disposizioni interpretative se-  
guenti, che sono allegate al trattato sull'Unione europea e  
al trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

## **Articolo 1**

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

- il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle  
autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commis-  
sionare e organizzare servizi di interesse economico ge-  
nerale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;
- la diversità tra i vari servizi di interesse economico ge-  
nerale 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 econo-  
mica, la parità di trattamento e la promozione dell'acces-  
so universale e dei diritti dell'utente.

## **Articolo 2**

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

# Fornire servizi pubblici di alta qualità in Europa sulla base dei valori del Protocollo 26 del Trattato di Lisbona

Presentiamo qui i principali risultati di uno studio realizzato per la CESI (Confederazione europea dei sindacati indipendenti) da Pierre Bauby e Mihaela M. Similie dell'associazione RAP (Ricostruire l'azione pubblica) e grazie al sostegno della Commissione europea. Il tema è la fornitura di servizi pubblici di alta qualità in Europa sulla base dei valori del Protocollo 26 del Trattato di Lisbona.

Nel gergo europeo i servizi d'interesse generale (SIG) comprendono i servizi - economici (SIEG) e non economici (SNEIG) - che le autorità pubbliche reputano di interesse generale e che vincolano agli obblighi specifici del servizio pubblico.

Il loro riconoscimento nel diritto primario dell'Unione europea è avvenuto in maniera progressiva (Trattato di Amsterdam nel 1997, promulgazione della Carta dei diritti fondamentali nel 2000, entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009) ed è frequentemente oggetto di modifica.

Il Trattato di Lisbona crea una nuova base giuridica per i servizi di interesse economico generale (SIEG) con l'articolo 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e il Protocollo 26 allegato al Trattato sull'Unione europea (TUE) e al TFUE, crea la base giuridica per tutti i SIG.

La concezione europea dei SIEG si fonda sulla condivisione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri in base al principio di sussidiarietà.

Allo stesso tempo il diritto primario europeo, col Protocollo 26, precisa i valori comuni dell'Unione, e in particolare sei valori che devono trovare applicazione in tutti i SIEG ovunque nell'Unione europea: un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

La mancanza di sicurezza giuridica in merito a tali valori ha portato la CESI, col sostegno della Commissione europea, ad incaricare RAP per condurre uno studio sulla loro origine, il loro contenuto e la loro realizzazione, al fine di meglio comprenderne il senso e l'utilità per i cittadini e i movimenti sociali. Il Protocollo 26 non è arrivato all'improvviso. Si tratta da un lato del risultato di un progressivo processo di europeizzazione dei servizi pubblici avviato a metà degli anni 1980, dall'altro delle esigenze del governo dei Paesi Bassi dopo il rifiuto al progetto di trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa col referendum del 1° giugno 2005.

Cominceremo ricordando le condizioni che hanno portato alla genesi del Protocollo, e ciò permetterà di chiarirne il contenuto e il senso. Poi analizzeremo in sintesi ognuno dei sei valori. Infine tenteremo di stabilire l'utilità di tali sei valori per ogni singolo cittadino ed abitante dell'Unione europea, così come per le organizzazioni sindacali e i movimenti della società civile, come delle « istruzioni per l'uso » del Protocollo. ◀

# Le origini del Protocollo 26

Il Protocollo 26 è stato inserito nel Trattato di Lisbona in occasione del negoziato della Conferenza intergovernativa nell'estate 2007. Esso segna una tappa essenziale nel lungo processo di europeizzazione dei servizi pubblici.

## L'europeizzazione dei servizi di interesse generale

Nel corso dei 30 anni che hanno fatto seguito al Trattato di Roma del 1957, i servizi pubblici sono restati al di fuori del processo d'integrazione comunitario, ogni Stato membro manteneva infatti la responsabilità della loro definizione, della loro organizzazione e del loro finanziamento.

L'obiettivo del mercato unico, definito dall'Atto unico del 1986, ha portato le istituzioni europee ad avviare un processo di progressiva europeizzazione dei « servizi d'interesse economico generale » (SIEG) già menzionati nel Trattato di Roma, all'epoca circoscritti ai settori delle comunicazioni, dei trasporti e dell'energia, ovvero le reti infrastrutturali.

Tale europeizzazione mirava da un lato ad eliminare le frontiere nazionali per organizzare la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali attraverso la costruzione di mercati interni, dall'altro ad introdurre una maggiore efficacia nei settori che erano spesso stati risparmiati alla concorrenza in seguito a diritti esclusivi, locali, regionali e/o nazionali. L'Unione europea ha così sviluppato strategie di progressiva liberalizzazione dei settori dei servizi d'interesse economico generale, fondate sull'introduzione della concorrenza e delle logiche di mercato, senza però definire in parallelo degli obiettivi e delle norme comunitarie che avrebbero potuto sfociare in un concetto comune e in una interdipendenza europea.

## Diversità ed unità dei servizi di interesse generale in Europa

Ogni Stato europeo ha costruito e definito i propri « servizi pubblici » nella sua lunga storia, in funzione delle sue tradizioni ed istituzioni, della sua cultura, dei movimenti sociali e dei rapporti di forza che lo hanno strutturato.

Ciò che ne consegue è una grande diversità in Europa, dai termini e concetti utilizzati in ogni lingua, ai livelli territoriali competenti (nazionale, regionale, comunale), alla natura commerciale o meno dei singoli servizi, alle modalità organizzative (monopoli o concorrenza), ai tipi di attori in gioco (pubblici, privati, misti o associativi).

In tale diversità sussiste però una profonda unità : ovunque in Europa le autorità pubbliche locali, regionali o nazionali sono state portate a ritenere che alcune attività non potessero dipendere unicamente dalle regole del mercato e dal diritto comunitario della concorrenza, ma definizioni, forme di organizzazione, finanziamenti e regolamentazioni specifiche, al fine di:

- garantire il diritto di ognuno di accedere a beni o servizi fondamentali,
- creare interdipendenza, assicurare la coesione economica, sociale e territoriale di ogni comunità,
- preparare il futuro e avere lo sguardo sul lungo termine.

Tali finalità ed obiettivi d'interesse generale sono al centro del modello sociale europeo, dell'economia sociale di mercato che li caratterizza.

## Un processo progressivo

Da allora i dibattiti e le iniziative europee hanno cercato di controbilanciare la liberalizzazione con gli obiettivi di interesse generale. Si vedrà quindi apparire il concetto di « servizio universale » nelle telecomunicazioni e nei servizi postali, poi per l'elettricità, garantendo taluni servizi essenziali a tutti i cittadini e residenti; degli obblighi di servizio pubblico saranno definiti nel settore dell'energia (elettricità e gas) e dei trasporti; la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea riconoscerà che i servizi di interesse economico generale possono rientrare nell'ambito di altri obiettivi, mandati e forme organizzative e di finanziamento rispetto alle sole norme generali sulla concorrenza.

Il Trattato di Amsterdam del giugno 1997 porterà ad un nuovo articolo 16 che riconosce i SIEG come parte di « valori comuni », ne sottolinea il ruolo nella promozione della « coesione sociale e territoriale » e chiede all'Unione e agli Stati di fare in modo che possano « adempiere il proprio mandato ». Il Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 proclamerà la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di cui l'articolo 36 chiede all'Unione europea di riconoscere e rispettare l'accesso ai servizi di interesse economico generale, come previsto dalle legislazioni e pratiche nazionali, conformemente ai trattati, e li colloca tra i diritti fondamentali.

A partire dal 1996 la Commissione europea lancerà una riflessione trasversale sull'insieme dei servizi di interesse generale, con due comunicazioni (1996 e 2000), un rapporto (2001), un Libro verde (2003), un Libro bianco (2004) e delle nuove comunicazioni (2007 e 2011), proponendo principi che gettano le basi per una concezione comunitaria.

Il Trattato di Lisbona, in vigore dal 1° dicembre 2009, apporta novità significative rispetto alla situazione precedente, con l'articolo 14 del TFUE, il valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali e un Protocollo 26.

L'articolo 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea costituisce in maniera esplicita la base giuridica di un diritto derivato oggetto di codecisione tra il Consiglio e il Parlamento ; in due occasioni esso fa riferimento ai poteri e diritti degli Stati membri e delle loro collettività (articolo 4

del Trattato UE); in qualità di « disposizione di applicazione generale », esso deve applicarsi a tutte le politiche dell'UE, compreso il mercato interno e la concorrenza.

---

#### Articolo 14 TFUE

Fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.

---

Il Trattato di Lisbona conferisce un valore giuridico alla Carta dei diritti fondamentali.

Il Protocollo relativo ai Servizi di interesse generale (n°26), è allegato ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'UE, assumendo lo stesso valore giuridico di questi ultimi, in quanto ne costituisce « parte integrante ».

Da queste evoluzioni, frutto dell'intervento degli attori sociali in ogni Stato e presso le istituzioni europee, e da iniziative come quella del governo dei Paesi Bassi (si veda sotto), deriva l' « acquis europeo ».

---

#### SIG : L'acquis europeo col Trattato di Lisbona

1. Gli Stati membri (le autorità nazionali, regionali e locali) sono in generale competenti per definire, « fornire, commissionare e organizzare » i SIG, oltre che per finanziare i SIEG.
2. Le istituzioni europee hanno la stessa competenza per i servizi europei che si rivelino necessari al conseguimento degli obiettivi dell'UE.
3. Per i servizi non economici non si applicano le regole del mercato interno e della concorrenza; essi sono sottoposti semplicemente ai principi generali dell'UE (trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità).
4. Per i servizi di interesse economico generale, le autorità pubbliche devono chiaramente definire i loro « compiti specifici » (principio di trasparenza).
5. Su questa base esse possono definire i mezzi adeguati all'adempimento dei loro « compiti specifici » (principio di proporzionalità), compresi, se necessari e proporzionati, aiuti e sovvenzioni, diritti esclusivi o speciali.

6. Gli Stati membri possono scegliere liberamente le modalità di gestione : interna, « in house », delegata, ecc.
7. Tali definizioni devono stabilire chiaramente delle norme di « qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente ».
8. Le regole della concorrenza e del mercato interno sono di applicazione solo se esse non ostacolano, di fatto o di diritto, all'adempimento della loro specifica missione.
9. Gli Stati membri possono scegliere liberamente il tipo di proprietà delle imprese (principio di neutralità).
10. In tutti i casi possono sussistere abusi imputabili ad un « errore manifesto », che la Commissione può evidenziare, sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE).

---

#### Le esigenze dei Paesi Bassi

Il Protocollo 26 risponde ad una delle condizioni imposte dal governo dei Paesi Bassi in occasione del negoziato del Trattato di Lisbona che ha fatto seguito al rifiuto di un « progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa » emerso dai referendum nei Paesi Bassi e in Francia. Diversi elementi sono stati avanzati dal governo olandese per rafforzare il principio di sussidiarietà e i poteri degli Stati membri, in particolare per potenziare il controllo dei parlamenti nazionali. Contemporaneamente le pressioni esercitate dalla Commissione europea affinché i Paesi Bassi riformassero il loro sistema di alloggio sociale e fosse riservato ai meno abbienti, avevano contribuito al voto negativo espresso dagli olandesi, e il governo dei Paesi Bassi intendeva porvi freno.

Al momento di negoziare il trattato, venne proposta una dichiarazione interpretativa sul blocco dei servizi d'interesse generale, che per la Commissione europea si sarebbe accontentata di ricordare le regole europee esistenti. L'insistenza del governo dei Paesi Bassi ha portato alla fine ad allegare il Protocollo 26 ai due trattati (TUE e TFUE), condividendone quindi il valore giuridico quale parte a pieno titolo del diritto primario dell'Unione europea. ◀

# Un alto livello...

I sei valori definiti dal Protocollo 26 per i servizi di interesse economico generale, collocano i primi tre obiettivi (qualità, sicurezza, accessibilità economica) in subordine rispetto all'« alto livello ». Non si tratta quindi di un valore assoluto, chiaramente identificabile e misurabile, con indicatori quantificabili che permettano di classificare i SIEG sopra ad una scala lineare. L'espressione « alto livello » rinvia piuttosto ad obiettivi qualitativi ed evolutivi. Definisce tuttavia chiaramente una finalità.

## ... DI QUALITÀ

Il primo dei sei valori citato è quello della qualità. Non ci stupisce. Dall'inizio del processo di europeizzazione dei SIEG, il miglioramento della qualità è stato centrale, insieme alla realizzazione del « mercato interno ».

Nonostante non esista una definizione generale di qualità, dalle diverse fonti del diritto dell'Unione emergono l'affidabilità e la continuità dei servizi, l'esistenza di meccanismi compensatori in caso di carenze, la tutela e la sicurezza degli utenti e dei consumatori, la protezione dell'ambiente o lo sviluppo sostenibile ecc. La qualità rinvia quindi nella maggior parte dei casi ad altri valori.

Nella legislazione europea gli obiettivi qualitativi variano e vengono precisati per ogni settore, in funzione delle sue caratteristiche. Per il settore dell'acqua ad esempio, la serie di direttive europee adottate a partire dagli anni 1970, ha come obiettivo la realizzazione di standard di qualità. Allo stesso modo è stata adottata nel 2010 una « disciplina di qualità per i servizi sociali di interesse generale » (SPC/2010/10/8).

Le specifiche normative e/o contrattuali, quali i contratti tra le autorità pubbliche e gli operatori, i contratti tra operatori ed utenti, gli statuti e contratti dei dipendenti con l'operatore – definiscono le garanzie di qualità esistenti, il loro livello e i mezzi di tutela e ottemperanza, insieme ai meccanismi di adattamento.

## La qualità nel servizio postale

Il Capitolo 6 della Direttiva 97/67/CE ("Qualità dei servizi") istituisce una serie di obblighi quanto agli standard di qualità del servizio postale universale che "riguardano in particolare i tempi di instradamento, la regolarità e l'affidabilità dei servizi", la loro pubblicazione e l'accesso a procedure di risoluzione di reclami e controversie.

Una delle sfide legate al conseguimento della qualità, è legata al suo « alto livello ». In una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) relativa alla protezione dell'ambiente, la Corte ha sancito che, trattandosi di un « livello elevato », non dovesse necessariamente trattarsi del livello tecnicamente possibile più elevato, e che gli Stati membri potevano adottare misure più restrittive (C-284/95).

Occorrerebbe senza dubbio definire, per ognuno dei settori dei SIEG contemplati da una regolamentazione europea, degli indicatori specifici di qualità che siano facilmente misurabili e verificabili, con obiettivi evolutivi di soddisfazione oggetto di valutazione ed adeguamento periodico.

## Il Protocollo 26 e il suo contenuto

A differenza dei trattati che hanno preceduto il Trattato di Lisbona, il Protocollo 26 non interessa esclusivamente i servizi economici di interesse generale, ma tutti i SIG, siano essi economici o non economici.

Se un servizio è definito come « non economico », l'articolo 2 ricorda chiaramente che i trattati « lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare » tale servizio.

Se un servizio è definito « economico », cosa che si riscontra in un numero crescente di settori, l'articolo 1 obbliga le istituzioni comunitarie a rispettare contemporaneamente « il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare » tale servizio, il rispetto de « la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze (...) che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse », insieme ai principi di « qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente ».

Pertanto, anche se il Protocollo si propone come « disposizioni interpretative », il suo contenuto va al di là dei semplici « richiami » : colloca per la prima volta all'interno del diritto primario sia la categoria dei « servizi non economici di interesse generale » non disciplinati dal diritto europeo della concorrenza e del mercato interno, sia l'« ampio potere discrezionale » delle autorità pubbliche, il rispetto della « diversità tra i vari servizi », e i « sei valori » che devono essere rispettati per tutti i SIEG.

Il Trattato di Lisbona rappresenta quindi un netto passo avanti rispetto ai precedenti trattati, in quanto racchiude il potenziale per chiarire il quadro comunitario relativo alla definizione e al funzionamento dei servizi d'interesse generale, per garantirli e per fornire maggiori sicurezze a tutti gli attori coinvolti.

## ... DI SICUREZZA

In generale il concetto di sicurezza racchiude la prevenzione da rischi e pericoli; si tratta perciò di un concetto molto ampio, da cui l'interrogativo su come definire la sicurezza dei SIEG, il loro « alto livello » di sicurezza.

Nell'ambito dei SIEG la sicurezza interessa aspetti diversi: la sicurezza fisica (per gli utenti e le persone coinvolte nella produzione e fornitura del servizio), compresa la si-

curezza e l'affidabilità delle reti e dei materiali, del sistema, la sicurezza della fornitura e dell'approvvigionamento.

La definizione della sicurezza dei SIEG è di principale competenza degli Stati membri, l'Unione interviene però in caso di problemi su scala globale e d'importanza cruciale, come ad esempio la sicurezza delle centrali nucleari dopo Fukushima.

In alcuni settori emerge maggiormente la criticità delle questioni transfrontaliere di sicurezza e ha giustificato la creazione delle agenzie europee di sicurezza: in alcune sottocategorie del settore dei trasporti (l'Agenzia Europea per la sicurezza marittima, l'Agenzia europea per la sicurezza aerea, l'Agenzia ferroviaria europea), ma anche l'Agenzia europea per la sicurezza alimentare, l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro, l'Agenzia esecutiva per la salute e i consumatori.

---

### La sicurezza nell'energia

Nel quadro degli obblighi del servizio pubblico (OSP), garantire la sicurezza energetica presuppone disponibilità e fornitura continua a prezzi ragionevoli; altre incombenze sono relative agli investimenti e alla cooperazione tra gli Stati membri per rispondere ai bisogni energetici. Il Trattato di Lisbona stipula che garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione rappresenta uno degli obiettivi della politica dell'Unione nel settore dell'energia (articolo 194 TFUE).

---

Nell'ambito del Libro verde sui servizi di interesse generale [COM(2003)270], la Commissione ha ricordato il suo « nuovo approccio », che mira ad « aumentare il livello di sicurezza e ad adottare un approccio più europeo in alcuni settori, ad esempio quelli dei trasporti e dell'energia », affinché diversi obiettivi possano essere perseguiti da « l'Europa nel suo complesso » quando ad esempio i problemi superano le frontiere nazionali.

Quanto alla necessità di un intervento normativo sulla sicurezza dei SIEG, la Commissione reputa che « per alcuni servizi di interesse generale, l'intervento pubblico può essere necessario per migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti, in particolare per affrontare il rischio di insufficienti investimenti a lungo termine nelle infrastrutture e per garantire la disponibilità di una sufficiente capacità » [COM(2003)270].

### ...ACCESSIBILITÀ ECONOMICA

In ambito politico e nei testi europei coesistono due approcci relativi all'« accessibilità economica »: una con una dimensione universale, l'altra limitata alle fasce della popolazione a basso reddito, vulnerabili o svantaggiate.

Lesigenza dell'accessibilità economica dei SIEG è stata costantemente sottolineata nelle politiche di liberalizzazio-

ne dei SIEG portate avanti dall'Unione europea dopo l'Atto unico europeo, ed è strettamente correlata all'obiettivo di coesione perseguito dall'Unione per permettere l'accesso ai SIEG indipendentemente dal reddito dei beneficiari o dal loro luogo di residenza, e per prevenire e lottare contro l'esclusione.

L'accessibilità economica sembra in particolare uno degli elementi che definisce il concetto di « servizio universale » nelle telecomunicazioni, nei servizi postali, nell'elettricità e, più in generale, nell'obbligo di servizio pubblico.

---

### Regolamentazione dei prezzi nel trasporto ferroviario di persone

Negli Stati membri gli obblighi tariffari rappresentano uno degli obblighi principali del servizio pubblico e includono anche agevolazioni sui prezzi per alcune categorie di utenti. Uno studio recente (CER, 2011) mostra che in generale il margine di manovra è limitato, in quanto le compagnie ferroviarie non possono aumentare i prezzi oltre il tetto fissato dalle autorità.

---

L'accessibilità economica non è assoluta. È relativa alle condizioni economiche e sociali di ogni territorio, in quanto sappiamo che, 20 anni dopo l'obiettivo del « mercato unico » e malgrado le iniziative della politica di coesione, sussistono profonde disparità. È altresì relativa ai bisogni e alle tecnologie, e quindi alle loro evoluzioni nel tempo. Nonostante il prezzo unitario delle comunicazioni elettroniche abbia subito un forte calo negli ultimi 20 anni, non è infatti calato il budget della popolazione destinato alle comunicazioni.

Risulta di conseguenza necessario definire meglio cosa significhi « accessibilità economica » nel tempo e nello spazio, definire degli strumenti di misurazione, precisare l'attuazione di tale « valore comune » nel diritto derivato o nazionale, determinare quale/i iniziativa/e l'UE potrebbe o dovrebbe adottare per assicurarne il rispetto.

In modo più generale spetta alle autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale, finanziare i servizi di interesse economico generale (articolo 14 TFUE); ciò implica la possibilità di rimborsare gli oneri sostenuti per l'adempimento di specifici mandati di interesse generale, di cui l'accesso e « l'accessibilità economica » sono componenti essenziali, con attenzione al principio di proporzionalità dei compensi rispetto agli obiettivi prefissati, senza che vengano però considerati aiuti di Stato. ◀

# Al servizio di tutti

I primi tre valori mirano ad un « alto livello » di... , e sono quindi relativi, il quarto invece è un valore assoluto, senza limitazioni o deroghe. La « parità di trattamento » e gli ultimi due valori dipendono poi da obiettivi precisi (la « promozione di... »).

## LA PARITÀ DI TRATTAMENTO

La parità è un principio costituzionale in molti Stati membri dell'Unione. Se in alcuni paesi è stata originariamente concepita per gli utenti come garanzia della parità di accesso e della fornitura del servizio, impedendo in principio ogni discriminazione, negli Stati che hanno privilegiato l'universalità del servizio, l'obbligo di fornitura universale di alcuni servizi può tradursi nella creazione di discriminazioni positive. Tale approccio appare nell'ordine giuridico degli altri Stati membri, anche attraverso il recepimento del diritto comunitario.

La parità di trattamento è al centro del processo stesso di integrazione europea dalle sue origini. La Comunità, e poi l'Unione europea, sono fondate sull'assenza di qualsiasi discriminazione tra gli Stati membri e tra le persone, condizione necessaria per poter lavorare insieme ad obiettivi comuni.

La Carta dei diritti fondamentali dell'UE adottata nel 2000, vincolante dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, contiene un titolo specifico (Titolo III) sulla parità che proclama l'uguaglianza davanti alla legge e vieta qualsiasi forma di discriminazione (articoli 20 e 21). Contiene ugualmente regole specifiche quanto ai diritti del bambino e degli anziani, l'inserimento di persone disabili, la parità tra uomini e donne, la diversità linguistica (articoli 22-26).

A partire dalla fine degli anni 1960, la giurisprudenza della Corte di giustizia integra il riferimento ai diritti fondamentali, da cui il principio generale di parità. Oggi la non discriminazione e la parità di trattamento sono stati consacrati a principi generali dell'UE. Ma pari trattamento non significa obbligatoriamente trattamento identico.

---

### La parità di trattamento per la CGUE (cause 15/95 ; 810/79 ; 283/83)

« Conformemente al principio generale d'uguaglianza, fatti equiparabili non dovrebbero essere trattati diversamente, a meno che la differenza sia oggettivamente giustificata ».

---

Si giustifica in tal modo la promozione di « misure positive » (« discriminazioni positive »), e permette il mantenimento o l'adozione di misure specifiche volte a prevenire o compensare svantaggi dovuti alla razza, al sesso, all'origine etnica, alla religione o alle convinzioni personali, ad un handicap, all'età o alle tendenze sessuali.

## LA PROMOZIONE DELL'ACCESSO UNIVERSALE

L'azione comunitaria che mira ad assicurare l'accesso universale ai SIG, era stata lanciata in particolare nel quadro della politica di liberalizzazione di alcuni settori di SIEG, attraverso la nozione di servizio universale, attraverso la politica di coesione e nell'ambito delle reti transeuropee (di trasporto, energia e telecomunicazioni), visto che « ad esempio, un accesso universale o una totale copertura geografica non possono essere garantiti dal solo mercato » [(COM(2003) 270)].

L'esigenza dell'accesso universale rientra in modo più generale nel diritto fondamentale all'accesso ai servizi di interesse economico generale riconosciuto dall'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Viene spesso affermato che la ratio degli obblighi di servizio universale (OSU) è di fungere da sorta di « rete di sicurezza sociale », che assicuri la disponibilità, l'accessibilità economica e la facilità di accesso nel momento in cui le forze del mercato non riescano, da sole, a fornire agli utenti l'accessibilità economica ai servizi di base, in particolare a quanti vivano in zone remote, con redditi modesti o in situazioni di vulnerabilità [COM(2011)795].

Finora il concetto di servizio universale a livello europeo si applicava a soli tre settori (telecomunicazioni, poste, elettricità), si è ora invece cominciato a discutere dell'estensione del concetto di servizio universale ad altri ambiti delle telecomunicazioni o ad altri SIEG, ad esempio i servizi bancari, per i quali la Commissione ha annunciato una proposta legislativa (Atto per il mercato unico II), oppure l'accesso ad internet a banda larga, oggi lasciato all'apprezzamento degli Stati membri.

---

### Il CESE (Comitato economico e sociale europeo) e l'accesso universale

« È quindi possibile concepire un diritto universale relativo all'accesso a: conti bancari e strumenti di pagamento, prestiti a costi ragionevoli grazie a microcrediti o tramite garanzie statali, un alloggio dignitoso, assistenza domiciliare, mobilità, servizi sociali, misure specifiche per i disabili e altre categorie, energia, modalità sicure di utilizzo delle tecnologie digitali ». (CESE, 2011/C 48/14)

---

La promozione dell'accesso universale non si limita però alla definizione di un « servizio universale ». Così ad esempio, nel settore dei trasporti, non si riuscirebbe a definire un servizio universale per ogni modalità di trasporto, ma garantire, ad ogni cittadino e in qualsiasi punto del territorio europeo, l'accesso a una o più modalità di trasporto che permettano di garantire il diritto alla mobilità.

Nella sentenza BUPA (T-289/03), l'universalità emerge come uno degli elementi di identificazione dei SIEG. Il giudice comunitario contribuisce alla definizione di tale valore



e introduce delle sanzioni in caso di violazioni (rifiuto di accesso): « la nozione di servizio universale, ai sensi del diritto comunitario, non implica che il servizio di cui trattasi debba rispondere ad un'esigenza comune all'insieme della popolazione o essere fornito a un territorio nella sua totalità (...) Pertanto, il fatto che gli obblighi SIEG di cui trattasi abbiano un campo di applicazione territoriale o materiale solo ristretto o che dei servizi di cui trattasi benefici solo un gruppo relativamente ristretto di utenti non rimette necessariamente in discussione il carattere universale di una missione SIEG, ai sensi del diritto comunitario».

### LA PROMOZIONE DEI DIRITTI DEGLI UTENTI

La protezione dei consumatori è divenuta ambito di politica europea col Trattato di Maastricht del 1992 (Titolo XI) ed è oggi una competenza condivisa tra l'Unione e gli Stati membri (TFUE, Titolo XV, art. 169).

Tale innovazione si fonda sul riconoscimento del fatto che la realizzazione del mercato interno e l'attuazione della politica di concorrenza non permettevano, da sole, di realizzare lo sviluppo e il benessere, e dovevano essere completate da iniziative specifiche che garantissero un equilibrio tra forze di mercato e diritti dei cittadini nella loro veste di « utenti » e « consumatori ».

---

#### I diritti dei passeggeri aerei

Il regolamento 261/2004 fissa delle regole comuni in materia di risarcimenti e di assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco e annullamento. Esso mira a garantire l'assistenza, il rimborso e la compensazione pecuniaria in caso di cancellazione o ritardi dei voli. Stabilisce dei diritti in materia di risarcimenti e di assistenza per i passeggeri aerei quando un volo viene annullato o ritardato, in caso di imbarco negato causa overbooking, o di trasferimento in una classe inferiore imposta dalla compagnia aerea, che non può sistemare il passeggero nella classe prenotata.

---

La « promozione » dei diritti degli utenti non rappresenta necessariamente una garanzia di tutela. In tale ambito le competenze sono condivise con gli Stati membri e, in assenza di una regolamentazione comunitaria specifica, spetta in principio agli Stati membri definire i diritti degli utenti e dei consumatori, anche con azioni complementari a quelle comunitarie.

#### Rispondere ai bisogni

I SIEG devono integrare tutti e sei i valori. La loro enumerazione nel Protocollo 26 non rappresenta un « menù » tra cui scegliere l'aspetto su quale soffermarsi, ma si tratta di un concetto d'insieme dei SIG.

Tratto saliente dei servizi d'interesse generale è di rispondere ai bisogni dei singoli cittadini e di ogni singola comunità locale, regionale, nazionale, europea.

Nonostante i diversi valori siano stati qui presentati separatamente, la risposta ai bisogni implica un'attuazione congiunta di tali valori e una loro interazione. Insieme qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento, accesso universale e diritti degli utenti.

A cosa servirebbe avere tale servizio di altissima qualità se la maggior parte degli utenti non potesse avervi accesso per ragioni finanziarie o geografiche?

Tali valori comprendono aspetti contraddittori: il miglioramento della qualità o della sicurezza ha un costo, il che presuppone fare delle scelte, mediare, definire delle priorità e degli adeguamenti. ◀

# Protocollo 26 : ISTRUZIONI PER L'USO

Quale uso possono fare del Protocollo 26 e delle sue disposizioni gli utenti dei servizi di interesse generale, i cittadini, le organizzazioni della società civile, le organizzazioni sindacali, gli enti pubblici locali ecc. ? Intendiamo concludere la presentazione di questo studio con delle « istruzioni per l'uso ».

## Regolamenti articolo 14 e Protocollo

L'articolo primo del Protocollo rinvia direttamente all'articolo 14 TFUE : « 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 europea comprendono in particolare ... ».

Viene quindi chiaramente creato un legame indissociabile tra l'articolo 14 e il Protocollo 26. Ciò implica che ogni regolamento – settoriale o trasversale – concluso in virtù dell'articolo 14, dovrà fare esplicito riferimento al contenuto del Protocollo e in particolare tradurre all'interno del diritto derivato ognuno dei sei valori che esso comporta.

## Integrazione nel diritto derivato trasversale e settoriale

In modo più generale, in occasione della revisione o integrazione del diritto derivato relativo ad un settore rilevante per i servizi di interesse economico generale (comunicazioni, servizi postali, elettricità, gas, le diverse forme di trasporto ecc.), così come per le disposizioni trasversali (appalti pubblici, concessioni, aiuti di Stato ecc.), il Protocollo deve essere integrato nel diritto primario dell'Unione quale base di derivazione.

Le regole attualmente in vigore sono state adottate prima del Trattato di Lisbona e non possono quindi fare riferimento al contenuto del Protocollo 26. Esse sono tutte oggetto di revisione costante in funzione del loro impatto, in caso ad esempio di evoluzioni economiche, sociali, ambientali, culturali... E' l'occasione per arricchirle dei sei valori del Protocollo 26.

## Il ruolo della CGUE

Alla Corte di giustizia dell'Unione europea spetta assicurare « il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati ». Essa si pronuncia sui « ricorsi presentati da uno Stato membro, da un'istituzione o da una persona fisica o giuridica », e « in via pregiudiziale, su richiesta delle giurisdizioni nazionali, sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni ».

La Corte ha iniziato l'esame del Protocollo 26 in un contenzioso sottopostogli in merito all' « ampio potere discrezionale ... ». Chiaramente la Corte sarà indotta ad integrare in blocco il contenuto del Protocollo 26 nelle sue interpretazioni e nell'applicazione del diritto primario dell'Unione europea, in particolare nel caso in cui dei ricorrenti facciano riferimento ad un suo aspetto particolare. Il Protocollo 26 è

parte integrante del diritto primario e la CGUE lo integrerà in tutti i riferimenti su cui basa la sua giurisprudenza.

## Il Protocollo come mezzo di diritto

L'avvalersi in maniera diretta, da parte di un ricorrente, di una disposizione del Protocollo 26 in un contenzioso, risulta essere un'azione più controversa tra i giuristi che abbiamo consultato.

Ciò rimanda innanzitutto alla problematica generale della Corte legata all'« effetto diretto » della disposizione di diritto primario invocata dal ricorrente. Occorrerebbe dimostrare che i principi invocati sono sufficientemente chiari, precisi e incondizionati, che obblighino ad agire o meno. La questione, come è emerso dall'analisi dei singoli sei valori, è ancora oggetto di dibattito.

Vista la supremazia del diritto primario rispetto ad un atto di diritto derivato, le disposizioni del Protocollo 26 potrebbero essere utilizzate come mezzo di diritto per ottenere una sentenza della Corte. Tale uso del Protocollo 26 come mezzo di diritto sembra essere altresì possibile in tutti gli Stati membri, poiché incluso a pieno titolo nel diritto primario dell'Unione europea e ivi ovunque applicabile.

## La responsabilità degli Stati membri

Non bisogna limitare le « istruzioni per l'uso » del Protocollo 26 alla sola dimensione europea. Il Protocollo 26 sviluppa il contenuto dell'articolo 14 TFUE, di cui, come abbiamo visto, definisce una competenza condivisa tra l'Unione europea e gli Stati membri in materia di servizi di interesse economico generale.

I valori espressi dal Protocollo 26 devono quindi trovare attuazione non solo sul piano europeo, ma anche in ogni singolo Stato membro (autorità nazionali, regionali e locali). È sempre così ? Per ognuno dei settori interessati ? In ogni ambito ? Al fine di permettere ai SIEG di « adempiere i loro mandati », gli Stati membri e i singoli enti pubblici regionali e locali hanno la responsabilità di applicare i valori del Protocollo 26, anche nel caso di delega della gestione a terzi.

Tale campo d'azione non dovrebbe limitarsi ai servizi economici. I servizi non economici non sono disciplinati dall'articolo 1 del Protocollo e dai valori che esso precisa, ciò nonostante non dovrebbero in nessun modo essere esclusi dall'attuazione dei valori del Protocollo da parte delle autorità nazionali. Al contrario, trattandosi di servizi intrinsecamente legali al sociale e alla cittadinanza, essi dovrebbero essere esemplari in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento, accesso universale e diritti degli utenti.

È anche a livello di ogni Stato membro, di ogni ente locale, con la partecipazione di tutti gli attori della società interessati, che si gioca l'applicazione dei valori oggi riconosciuti dal diritto europeo. ◀

## **CESI**

The European Confederation of Independent Trade Unions (CESI) defends the interests of millions of workers vis-a-vis the European Institutions and brings together more than 50 trade union organisations in 26 countries. Since 2005, CESI has been a recognised social partner and, in this capacity, is regularly consulted on issues pertaining to the social dialogue.

The Europe Academy is CESI's training centre. Through organising symposia which are subsidised by the European Commission, it provides its members with the possibility to find out more about topical issues in Europe and engage in debates with political decision-makers and international experts.

Topics addressed in previous seminars include: diversity within the public service in the European Union, lifelong learning, mobility of health workers within the EU, achieving an appropriate work/life balance, flexicurity, the European Social Model and demographic change.

[www.cesi.org](http://www.cesi.org) / [info@cesi.org](mailto:info@cesi.org)



## **RAP**

Reconstruire l'action publique (RAP) is a French non-profit-making association, (law of 1901), whose goal is to contribute to reorganising and promoting public action at every level of human organisation (local, regional, national, European and global).

To this end, RAP carries out research and participates in training courses.

In particular, RAP conducted the first research on all Services of General Interest in Europe and in all of the Member States of the European Union (Mapping of the Services publics in the European Union and 27 Member States, 2010), participates in the COESIONET network on economic, social and territorial cohesion in Europe and is in charge of the Europe section of CGLU's global research programme on the governance of basic local public services (2012-2013).

[www.actionpublique.eu](http://www.actionpublique.eu) / [info@actionpublique.eu](mailto:info@actionpublique.eu)



## Contact

---

CESI ACADÉMIE EUROPE

Avenue de la Joyeuse Entrée, 1-5  
B-1040 Bruxelles  
Belgique

T.: +32 2 282 18 74/61

F.: +32 2 282 18 71

[www.cesi.org](http://www.cesi.org) / [academie\\_europe@cesi.org](mailto:academie_europe@cesi.org)

---

