

I servizi di interesse generale nel Diritto dell'Unione Europea; principi e caratteri

Autore: Alessandro Paccoi

In: Diritto civile e commerciale

Il delicato tema dei servizi pubblici è stato analizzato in numerose normative europee e se ne è prevista una tutela anche nel TFUE e nella Carta dei Diritti Fondamentali UE. Questi ultimi hanno in particolare focalizzato l'attenzione sui c.d. Servizi di Interesse Generale, intendendosi per essi, in ambito europeo, tutti quei servizi volti alla realizzazione di una forma di coesione sociale e territoriale, nonché servizi volti a garantire la competitività dell'economia fra gli Stati membri.

Le normative europee (nello specifico il TFUE) hanno previsto quindi una suddivisione dei SIG in Servizi di interesse economico generale e in Servizi non economici di interesse generale.

I primi (v. i trasporti) sono servizi che si prestano ad essere certamente esercitati in forma imprenditoriale in regimi concorrenziali e sono considerabili come forme di "prestazione dietro compenso". Sono dunque forniti da gestore a utenti dietro un corrispettivo in danaro da parte di questi ultimi.

I secondi sono invece dei servizi che si pongono decisamente al di fuori del mercato e per tal motivazione sono somministrati a titolo gratuito verso gli utenti.

Un valido esempio per questi potrebbe essere rappresentato dal Servizio Sanitario Statale, ma mancando però una vera e propria armonizzazione relativamente alle materie da ricomprendere nell'una o nell'altra categoria, risulta esistente un'ampio tasso di discrezionalità da parte degli Stati membri per ricondurre tali servizi all'una o altra tipologia.

Così, per esempio, l'assistenza sanitaria ospedaliera può essere gestita, come accade in Italia e in Spagna, all'interno di un servizio sanitario nazionale basato sul principio di solidarietà, con oneri cioè in massima parte a carico della finanza pubblica e in questo caso il servizio non è offerto su un mercato. In altri paesi, invece, l'assistenza sanitaria viene erogata dietro il pagamento di un prezzo o direttamente da parte del paziente oppure a carico di istituti di assicurazione. In questo secondo caso si apre uno spazio di mercato e di concorrenza tra fornitori tale da far assumere ai servizi offerti una rilevanza economica. In definitiva, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nel definire un determinato servizio come servizio di interesse economico generale (Comunicazione della Commissione in tema di aiuti di stato per la prestazione di servizi di interesse economico generale, 11 gennaio 2012, 2012/C 8/02), sindacabile sono in presenza di errori palesi.

E' necessario però effettuare un focus sui servizi di interesse economico generale.

Secondo il Trattato, le imprese incaricate di svolgerli sono sottoposte alle norme dei Trattati 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 (art. 106, comma 2, TFUE, ripreso nell'art. 8, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287). Questa disposizione pone dunque come regola generale l'applicabilità della disciplina in materia di concorrenza ai servizi di interesse economico generale e ammette deroghe, in base al principio di proporzionalità, solo nei limiti dello stretto necessario per consentire la realizzazione degli scopi di interesse pubblico che gli Stati membri si prefiggono.

Oltre tali principi generali, gli Stati membri sono liberi di individuare le attività da ricomprendere fra i servizi di interesse economico generale e le modalità di erogazione dei medesimi.

Negli anni Novanta del secolo scorso però, sono intervenute numerose direttive europee di settore (comunicazioni elettroniche, energia elettrica, gas, poste, ecc.) volte a liberalizzare i Servizi di Interesse Generale. Le direttive in questione hanno cioè aperto il mercato alla concorrenza tra più operatori, smantellando la prima delle due caratteristiche del modello originario di organizzazione dei servizi pubblici, ovvero la riserva originaria di attività nei confronti dello Stato (Solo lo Stato può erogare e

gestire il servizio pubblico) .

A questo fine le direttive prevedono che le autorità nazionali di regolazione (di regola autorità amministrative indipendenti) siano dotate di poteri adeguati che includono, per

esempio la determinazione di standard minimi relativi ai servizi, la fissazione di tariffe, sistemi di autorizzazione o di concessione, i contratti di servizio, obblighi a contrarre a carico dei gestori, carte di servizi, ecc.

In termini generali, le direttive di liberalizzazione operano una distinzione tra concorrenza nel mercato e concorrenza per il mercato, attribuendo alla prima una priorità rispetto alla seconda. La prima riguarda i servizi pubblici per i quali la fornitura del servizio può essere svolta da una pluralità di operatori in concorrenza tra loro. (trasporti aerei e ferroviari) .

In alcune situazioni, nelle quali per ragioni di tipo tecnico o economico (monopolio naturale, costi eccessivi di duplicazione delle reti e delle infrastrutture), il servizio pubblico si presta a essere svolto in modo efficiente da un unico gestore l'attribuzione del servizio avviene in seguito a una procedura competitiva di affidamento della concessione (cioè di un diritto di esclusiva) alla quale possono partecipare su un piano di parità tutti i potenziali interessati. In questo modo la regolazione crea una sorta di mercato artificiale, limitato alla fase di scelta del gestore chiamato a svolgere il servizio avendo acquisito un diritto speciale o di esclusiva, alle condizioni tecniche ed economiche poste a base della gara e stabilite in modo più analitico nei capitolati tecnici e nel contratto di servizio. Ciò accade, per esempio, nei casi della distribuzione dell'energia elettrica a livello locale, della gestione delle grandi reti come le infrastrutture ferroviarie (binari, stazioni) o le autostrade, ecc.

I servizi di interesse economico generale, nella visione europea, possono essere gestiti sia da imprese private, sia da imprese pubbliche poste su un piano di parità concorrenziale, superandosi così anche il

secondo “dogma” in materia di servizi pubblici, ovvero la necessaria gestione (diretta o indiretta) del servizio da parte dello Stato.

In definitiva quindi, le direttive europee relative ai singoli servizi di interesse economico generale hanno superato entrambe le caratteristiche originarie dei servizi pubblici prima ricordate e cioè la riserva di attività e la gestione diretta o indiretta da parte dei pubblici poteri.

<https://www.diritto.it/i-servizi-di-interesse-generale-nel-diritto-dell-unione-europea-principi-e-caratteri/>