

LA POLEMICA

Rosa Pavanelli*

STOP BOLKESTEIN E OLTRE... Sindacati in campagna per i servizi pubblici: verso una normativa quadro europea

Campagna per una normativa-quadro europea per servizi pubblici di qualità. Per dare un cuore all'Europa: con questo titolo, la Federazione dei sindacati europei dei servizi pubblici (FSESP) ha presentato il 4 e 5 maggio a Vienna la campagna nella quale intende impegnarsi nei confronti delle istituzioni europee perché, entro il 2007, il Parlamento possa finalmente discutere una proposta di Direttiva per la difesa dei servizi pubblici. Nello stesso tempo, il piano di lavoro propone ai sindacati affiliati un percorso per iniziative di sensibilizzazione e sostegno in ogni paese, che, per essere efficaci, dovranno saper rivolgersi autorevolmente alle istituzioni sia locali che nazionali e coinvolgere tutti i soggetti che possono essere potenziali alleati nella battaglia per il rilancio delle funzioni pubbliche e dei servizi pubblici.

Le stesse ragioni che hanno motivato la mobilitazione contro la Direttiva sui servizi nel mercato interno (meglio nota come Direttiva Bolkestein), sono alla base di questa campagna: la constatazione di quanto sia *lontana* dalle istituzioni comunitarie – e in primo luogo dalla Commissione e dalla maggioranza di centro-destra del Parlamento europeo – qualsiasi intenzione di approvare norme che – riconoscendo il ruolo dei servizi pubblici nell'attenuare le differenze presenti nei sistemi di protezione sociale dei 25 paesi dell'Unione – vincolino gli Stati membri a tutelare la funzione insostituibile da essi svolta per la crescita del benessere e della coesione sociale, e impongano parametri oggettivi per elevare la qualità dei servizi pubblici in quanto elemento indispensabile a garantire e armonizzare i diritti di cittadinanza degli europei.

* Segretaria nazionale Funzione pubblica CGIL.

LA POLEMICA

Non a caso la FSESP ha sempre chiesto il ritiro della Direttiva Bolkestein, sostenendo che qualsiasi liberalizzazione dei servizi sul mercato interno non dovesse entrare in vigore se non dopo l'approvazione di una norma a sostegno dei servizi pubblici¹.

Anche in occasione della recente approvazione in prima lettura nel Parlamento europeo, la FSESP ha ribadito la necessità di sospendere l'entrata in vigore della Direttiva Bolkestein fino alla approvazione di una regolamentazione positiva dei Servizi di interesse generale (SIG).

Abbiamo più volte sottolineato come la crisi politica della UE, l'arresto delle procedure di ratifica del Trattato costituzionale – dopo la bocciatura referendaria in Francia e nei Paesi Bassi – siano responsabilità, prima di tutto, delle sue istituzioni: incapaci di riconoscere i limiti che manifesta il processo di costruzione dell'Europa, se resta incentrato solo sulle politiche economiche, monetarie e finanziarie, e di vedere il rischio di un fallimento insito nel continuare a favorire le forze liberiste che, con grande determinazione, rivendicano la preminenza del mercato sull'interesse generale.

Ma colpevole è anche la ricorrente ambiguità dei governi nazionali, sempre pronti ad avallare le scelte della Commissione e del Parlamento europeo tanto quanto a scaricare le proprie responsabilità sull'Europa.

Che prospettive avrebbe l'Europa, e quanto potrebbe consolidarsi la costruzione europea, se crescessero la sfiducia e lo scetticismo tra i suoi cittadini? Per quanto ancora i governi degli Stati membri potrebbero mantenere la doppiezza di questo equilibrio, se il disagio e il malcontento dei cittadini iniziassero a riconoscere la loro corresponsabilità nelle scelte europee e, di conseguenza, a privarli del consenso? E che qualità può avere lo sviluppo economico dell'Europa se si fonda sulla diminuzione della protezione dei cittadini, della qualità delle loro condizioni di vita materiali e immateriali?

¹ Vedi la risoluzione sulla Direttiva servizi presentata al Congresso FESP 2004, in http://www.fpcgil.it/internaz/VII_congr_FSESP/serv_mercato_inter-no.htm.

LA POLEMICA

Ogni volta abbiamo risposto a questi interrogativi affermando che si può e si deve dare una durevole prospettiva all'Europa, introducendo nelle sue politiche una forte dimensione sociale, favorendo la partecipazione dei suoi cittadini e il rispetto della loro volontà, armonizzando verso l'alto le condizioni per un effettivo benessere in tutti i 25 paesi dell'Unione. In due parole: solidarietà e democrazia. E, sempre, abbiamo aggiunto che questi principi si possono realizzare solo se, *ovunque*, l'universalità dell'esercizio dei diritti fondamentali delle persone sarà garantita dalla diffusa presenza dei servizi pubblici, dalla loro accessibilità e trasparenza, dalla qualità delle prestazioni da essi erogate.

È un fatto che, purtroppo, l'affermazione di questi principi sembra davvero inconciliabile con l'orientamento che, in tutti i provvedimenti della Commissione europea, si presenta prevalentemente a favore della competizione mercantile. Proprio come – e ancor più – nelle sentenze della Corte di Giustizia europea che, a protezione della concorrenza e del mercato, continua a restringere l'ambito delle funzioni pubbliche e la possibilità di assicurare la continuità dei servizi pubblici.

In questo scenario, la campagna della FSESP intende dunque aiutare l'Europa a ritrovare la coerenza necessaria affinché si coniughino e si realizzino di pari passo i due principi contenuti negli Articoli 1, 2 e 3 del progetto di Costituzione che, da un lato, sanciscono che l'Unione Europea deve essere «un'economia sociale di mercato altamente competitiva, che tenda al progresso sociale» e «un mercato unico in cui la concorrenza sia libera e non falsata»; dall'altro, che l'Unione Europea deve promuovere «la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri». Non ostacolato, dunque, dalla regolamentazione prodotta dalle istituzioni europee, il dominio delle logiche di mercato non si attenuerà certamente, a meno che non si definisca chiaramente uno *spazio protetto* per i servizi pubblici.

Se mercato e norme comunitarie dettano, nel quadro europeo, le regole per la competizione, va pur detto che questa situazione è anche il frutto delle politiche nazionali che – per tenere sotto controllo la spesa pubblica, ma soprattutto per scelta ideologica – da

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

anni perseguono la riduzione dello spazio pubblico, fino al punto di abdicare all'esercizio di fondamentali funzioni che dovrebbero essere proprie di un sistema pubblico ben regolato ed efficace.

Per stare all'attualità italiana, non è forse questa l'ideologia che ispira l'«alleggerimento» delle pubbliche amministrazioni, il prepensionamento delle lavoratrici e dei lavoratori pubblici, il congelamento dei loro diritti contrattuali?

La pulsione a privatizzare i servizi pubblici non ha certo risparmiato, in questi anni, le autorità pubbliche locali, cui spesso si deve l'originalità delle cosiddette «innovazioni gestionali» dei servizi. Ora stanno emergendo, tuttavia, segnali importanti di un ripensamento, proprio in ragione della insoddisfazione e della critica dei cittadini riguardo alla qualità dei servizi privatizzati e, spesso, all'aumento delle tariffe di cui sono gravati. Fra i primi e più emblematici processi di ripubblicizzazione, quello dei servizi idrici di Grenoble, in Francia, di cui dette conto anche «Quale Stato», pubblicando un bel saggio di David Hall ed Emanuele Lobina².

Principi e obiettivi per una proposta di Direttiva.

La conoscenza della vastità del fenomeno su scala europea, la constatazione della diversa regolazione dei servizi pubblici negli Stati membri e – questione ancor più rilevante – delle diverse entità e modalità dei finanziamenti, sono gli elementi sulla base dei quali si è rafforzata, nella FSESP, la consapevolezza di quanto precario e dall'esito incerto potrebbe essere il tentativo di contrastare la privatizzazione dei servizi se ci si limitasse ad agire caso per caso o solo nella dimensione nazionale.

Dinanzi all'aggressione del mercato globale, l'impegno per il cambiamento può essere efficace se condotto almeno nella dimensione europea.

² David Hall, Emanuele Lobina, *Dal pubblico al privato e ritorno. Lezioni internazionali sulla rimunicipalizzazione dei servizi di erogazione idrica a Grenoble*, «Quale Stato» n. 3-4, 2003, pp. 251 ss. (Ndr).

LA POLEMICA

Secondo la FSESP, un quadro legale europeo dei servizi pubblici – Servizi di interesse generale (SIG) nel gergo comunitario – dovrà definire i seguenti fondamenti:

- i principi comuni del servizio pubblico;
- la certezza giuridica della prevalenza dell'interesse generale sulle regole della concorrenza di mercato, alla quale deve essere sottratta la regolamentazione pubblica dei servizi sociali, della sanità, dell'acqua e della educazione;

- il diritto delle amministrazioni locali e regionali alla auto-produzione (gestione diretta) dei servizi essenziali senza temere ulteriori intrusioni della Commissione europea o della Corte di Giustizia europea;

- la costituzione di un Osservatorio dei servizi pubblici, con la partecipazione dei sindacati, per monitorare e valutare i servizi e l'impatto delle liberalizzazioni, la promozione della cooperazione, il miglioramento delle norme e il monitoraggio della evoluzione dei bisogni dei cittadini;

- meccanismi di finanziamento dei servizi pubblici che tengano conto del fabbisogno reale e indichino i criteri per valutare gli effetti della compartecipazione.

Dalla definizione dei criteri identificativi comuni appena citati, consegue quella dei principi in base ai quali devono operare i servizi pubblici:

- *parità di accesso*, con il divieto di operare qualsiasi discriminazione verso gli utenti;

- *universalità*, attraverso la fornitura del servizio – identica per quantità e qualità delle prestazioni – a tutti i cittadini, anche quando ciò contrasti con considerazioni di ordine commerciale e sulla redditività del servizio;

- *continuità e qualità del servizio*, con l'obbligo di mantenerne la fornitura, di assicurarne la manutenzione e adeguati investimenti;

- *accessibilità*, con il rispetto di tempi adeguati di risposta, il controllo dei prezzi e delle tariffe, ecc.;

- *tutela del cittadino utente*, con l'obbligo dell'informazione, del consenso, della tutela della *privacy*, del diritto al risarcimento;

- *concertazione*, con il rispetto dei diritti delle lavoratrici e

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

dei lavoratori, delle procedure contrattuali e delle relazioni sindacali, con la previsione di forme di partecipazione degli utenti;

- *controllo democratico*, con norme precise per la trasparenza, l'imparzialità, l'obbligo di rendicontazione;

- *solidarietà*, assicurando l'equilibrio tra le generazioni e i generi, verso i gruppi e i cittadini in difficoltà o più vulnerabili.

Io penso che, in prospettiva, bisognerebbe dotarsi di una sorta di '*valutazione d'impatto sociale*' cui condizionare l'approvazione delle trasformazioni gestionali dei servizi pubblici: una relazione tecnica oggettiva dovrebbe descrivere gli effetti che la trasformazione stessa può produrre sui lavoratori, sugli utenti, sulla comunità in cui risiedono. Tutto ciò potrebbe realizzarsi mediante l'utilizzo di parametri certi e a seguito di un percorso partecipato e democratico dei soggetti coinvolti, al fine di salvaguardare il principio di sussidiarietà.

Oggi non esistono ancora le condizioni, né europee né nazionali, per spingere così in avanti i termini del problema. Tuttavia, se una simile procedura è stata possibile per la '*valutazione d'impatto ambientale*' (per la quale valgono in tutta la UE le medesime regole), c'è da chiedersi perché dovrebbe essere un'utopia ragionare e procedere analogamente quanto alla qualità delle condizioni economiche e sociali dei singoli e della collettività.

La campagna italiana sarà promossa unitariamente dai sindacati italiani affiliati alla FSESP, e dovrà puntare ad un ampio coinvolgimento di numerosi altri soggetti istituzionali e sociali. Contiamo di poter continuare ad avere al nostro fianco le associazioni e i movimenti che con noi hanno promosso e sostenuto la campagna '*Stop Bolkestein*'³, così come gli enti locali che hanno dato vita a un loro coordinamento contro la Direttiva Bolkestein, ma con l'obiettivo di ampliare queste partecipazioni a partire dal coinvolgimento di tutti coloro – associazioni, comitati di utenti, cittadini – che, nelle singole realtà locali, hanno a cuore la continuità e la qualità dei servizi pubblici. Per questo

³ Vedi il sito della campagna Stop Bolkestein www.stopbolkestein.it/promotori.php.

LA POLEMICA

sarà importante realizzare incontri di approfondimento, studi di caso, esame delle 'buone pratiche', in maniera diffusa sul territorio. Ci servirà anche cercare collaborazioni tecniche e di merito sui contenuti di una possibile normativa-quadro europea, sollecitando il confronto con esperti, ricercatori, docenti.

Infine – *last but not least* – sarà fondamentale promuovere un confronto con il governo Prodi sia per affrontare presto, anche in Italia, il problema – molto più che attuale – di indirizzare una normativa nazionale analoga, sia per concorrere alla formazione del parere che l'Italia dovrà esprimere su questi temi al Consiglio dei ministri europeo.

Alla ricerca di una denominazione condivisa

La normativa europea dovrà tutelare tutti quei servizi che garantiscono il godimento dei diritti fondamentali delle persone, che si tratti di Servizi di interesse generale, di Servizi di interesse economico generale (SIEG) o – secondo la nuova definizione introdotta nel testo della Direttiva servizi dalla Commissione – di Servizi di interesse non economico generale (SINEG). Tutto ciò dovrà, inoltre, misurarsi con la definizione di 'beni comuni' usata, nell'ambito globale, in riferimento agli oggetti del negoziato GATS.

Nel lessico della UE i SIG identificano le funzioni pubbliche che lo Stato non può cedere a privati (ad esempio la difesa), mentre l'espressione Servizio di interesse economico generale – secondo il *Libro verde sui servizi di interesse generale*⁴ – «[...] è utilizzata negli Articoli 16 e 86, § 2 del Trattato. Non è definita nel Trattato o nella normativa derivata. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico[...]» (§ 18).

⁴ Commissione europea, *Libro verde sui servizi di interesse generale*, COM(2003) 270 definitivo, Bruxelles, 21.5.2003, http://www.fpcgil.it/inter-naz/Serv_Int_gen/Libro%20Verde_SIG_2003_it.pdf.

LA POLEMICA

Inoltre, la Commissione ha espresso una prima valutazione nella *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione Europea*, pubblicata il 26 aprile 2006:

È opportuno ricordare in che modo il quadro comunitario esistente rispetti il principio di sussidiarietà. Gli Stati membri sono liberi di definire cosa intendono per servizi d'interesse economico generale o, in particolare per servizi sociali d'interesse generale. Nell'ambito degli Stati membri spetta alle autorità pubbliche, al livello più adeguato, definire gli obblighi e le missioni d'interesse generale di questi servizi, nonché i principi che li governano. Al tempo stesso il contesto comunitario comporta da parte degli Stati membri la presa in considerazione di determinate regole al momento di definire le modalità di applicazione degli obiettivi e dei principi che si sono fissati. La presente comunicazione rappresenta un ulteriore passo avanti per una considerazione più sistematica delle specificità dei servizi sociali a livello europeo e per un chiarimento delle regole comunitarie applicabili ai servizi in questione, conformemente al livello di copertura⁵.

La comunicazione fa seguito al *Libro bianco sui servizi d'interesse generale* che, con particolare riguardo ai servizi sociali e sanitari, annunciava «un approccio sistematico al fine di identificare e riconoscere le caratteristiche specifiche dei servizi sociali e sanitari d'interesse generale e chiarire il quadro nell'ambito del quale essi possono essere gestiti e modernizzati», circostanza ribadita nell'*Agenda sociale* e nel programma comunitario di Lisbona.

Il 16 febbraio 2006, a seguito della votazione, in prima lettura, della proposta modificata di Direttiva sui servizi nel mercato interno da parte del Parlamento europeo, la Commissione ha escluso i servizi relativi alle cure sanitarie dal campo d'applicazione della proposta modificata, e si è impegnata a presentare un'iniziativa specifica avviando una riflessione a questo proposito. La comunicazione citata non riguarda quindi i servizi sanitari. Nella proposta modificata, la Commissione ha trattato diversamente i servizi sociali, escludendo dal campo di applicazione

⁵ *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione Europea*, pp 3 -4.

LA POLEMICA

della Direttiva solo «i servizi sociali relativi all'edilizia popolare, all'assistenza all'infanzia, ai servizi alle famiglie o alle persone bisognose». Spetta ora al legislatore europeo completare l'iter legislativo⁶.

Una Direttiva quadro dovrà, perciò, risolvere anche l'incertezza con cui si definiscono in Europa i servizi pubblici. Incertezza che è, in parte, linguistica o lessicale, in parte conseguenza di come storicamente è cresciuto nei diversi paesi lo Stato sociale. Ma che, in Europa, oggi riguarda prevalentemente se e quanto, nell'assolvimento di una missione di servizio pubblico, l'interesse generale possa prevalere sull'applicazione delle norme comunitarie (vale a dire le norme a tutela della concorrenza).

Nel *Libro bianco sui servizi di interesse generale* del 2004, la Commissione afferma che in caso di controversia ciò è possibile. Tuttavia, nessuna esplicita regolamentazione sostiene questo principio e, di conseguenza, non esiste una base giuridica idonea a prevenire l'insorgere di controversie sui servizi pubblici e il conseguente contenzioso presso la Corte di Giustizia, con gli effetti che ciò comporta.

Il problema è reale, tanto è vero che, nella sua relazione al Parlamento sul *Libro bianco sui SIG*, Bernhard Rapkay⁷ afferma che «deplora che la Corte di Giustizia, con la sua giurisprudenza, e la Commissione, con la sua interpretazione su casi singoli, definiscano le regole applicabili» nell'Unione per i servizi di interesse generale⁸.

Su questo argomento, rilevante anche al fine di meglio precisare il nostro approccio alle diverse tipologie di servizi (soprattutto perché da ciascuna di queste discendono le diverse opzioni gestionali che vengono proposte ogni qualvolta si affronti il caso di una privatizzazione o di una esternalizzazio-

⁶ Vedi anche: EPSU, *First analysis on European Commission Communication on Implementing the Community Lisbon programme: Social Services of General Interest in the European Union*, 9.6.2006.

⁷ Parlamentare europeo del Gruppo del PSE (NdR).

⁸ Cfr., in questo stesso fascicolo, Bernhard Rapkay, *Progetto di relazione sui servizi di interesse generale alla Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo*, pp. 236-241 (NdR).

LA POLEMICA

ne), un importante contributo ci è offerto, in questo stesso fascicolo, da Massimo Florio⁹.

Il tema della definizione è importante, perché solo i SIEG sono riconosciuti dai Trattati attuali come parte integrante dei valori comuni dell'Unione e come elementi che contribuiscono alla sua coesione sociale e territoriale (Art. 16 *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* [TCE]¹⁰). L'accesso ai SIEG e i diritti relativi a componenti specifiche dei SIG (sicurezza sociale e assistenza sociale, protezione della salute, tutela dell'ambiente, ecc.) sono riconosciuti nella *Carta dei diritti fondamentali*, ICE Parte II, Titolo IV, articoli da II-94 a II-96).

La richiesta dei sindacati europei di inserire la promozione dei SIG tra gli obiettivi di cui all'Articolo 3 del *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa* non è stata accolta.

L'Articolo III-122 permetterebbe all'UE di legiferare in modo trasversale in materia di SIEG, sui principi e sulle condizioni di funzionamento di tali servizi. Il Trattato riconosce il principio di libera amministrazione degli enti locali e fa della possibilità che questi ultimi forniscano direttamente servizi d'interesse economico generale un principio costituzionale, il quale concretizza in

⁹ Vedi Massimo Florio, *Beni di cittadinanza e beni privati. Una riflessione sui servizi pubblici e il progetto europeo*, pp. 139-157 (NdR).

¹⁰ L'articolo 16 recita: «Fatti salvi gli Artt. 73, 86 e 87, 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, la Comunità e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione del presente trattato, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti». L'Art. 16 del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* nell'Articolo III-6 recita: «Fatti salvi gli Artt. III-55, III-56 e III-136, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale in quanto servizi ai quali tutti nell'Unione attribuiscono un valore e 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 della Costituzione, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, segnatamente economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i rispettivi compiti. La legge europea definisce detti principi e condizioni».

LA POLEMICA

tal modo il principio di sussidiarietà per quanto riguarda le competenze rispettive dell'Unione e degli Stati membri per i servizi d'interesse generale.

Nonostante ciò, nella sostanza, il diritto derivato continua a essere caratterizzato da uno squilibrio generale tra il diritto della concorrenza (corpus giuridico comunitario dettagliato e con effetti diretti) da un lato, e gli obiettivi d'interesse generale che si configurano come eccezioni a tale diritto, dall'altro.

L'obiettivo finale è quindi quello di recuperare a una dimensione di tutela e valorizzazione – per sottrarli in via definitiva al rischio della liberalizzazione e della privatizzazione – *tutti i servizi* che la Direttiva Bolkestein ha compreso nel suo campo di applicazione, o per i quali solo parzialmente ha riconosciuto la prevalenza dell'interesse generale. Sanità, educazione, servizi sociali, acqua, raccolta e trattamento dei rifiuti, energia – relativamente alle reti – devono rimanere un servizio pubblico accessibile a tutti.

Dalla Bolkestein, oltre la Bolkestein

Qualcuno potrebbe essere sfiorato dal dubbio che una simile iniziativa, mentre ancora è in corso la procedura di approvazione della Direttiva servizi, possa essere interpretata come una rassegna resa, di fronte alla constatazione che la maggioranza di centro-destra dell'Unione Europea è determinata a non ridurne ulteriormente il campo di applicazione. Oppure, si potrebbe sospettare che si vogliano nascondere le divergenze (e le polemiche) che hanno attraversato anche il movimento sindacale europeo all'indomani dell'approvazione, in prima lettura, del testo di compromesso da parte del Parlamento europeo.

La grande soddisfazione espressa dalla Confederazione europea dei sindacati (CES) sul voto parlamentare, è stata condivisa dalla FSESP per quanto riguarda la cancellazione del 'principio del paese d'origine' e per l'introduzione del vincolo al rispetto delle legislazioni nazionali in materia di lavoro e dei contratti collettivi. Si tratta certamente di risultati importanti che vanno

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

ascritti a merito dell'opposizione sociale e sindacale, della mobilitazione che, negli ultimi anni, si è sviluppata in tutta Europa contro il testo originario della Direttiva che, ove approvato, avrebbe determinato un inevitabile quanto inaccettabile peggioramento dei diritti per milioni di lavoratrici e lavoratori della UE, innalzando al rango di requisito favorevole alla concorrenza il ricorso al *dumping* sociale e contrattuale, anziché sancire la natura patologica – e distorsiva del mercato stesso – che questo fenomeno produce, favorendo una concorrenza sleale tra gli operatori.

Tuttavia, un giudizio equilibrato non può che confermare, ancora, una profonda critica riguardo al campo di applicazione della Direttiva che, anche nella versione attuale, mantiene l'inaccettabile inclusione dei servizi idrici, della quasi totalità dei servizi sociali e lascia non poche ambiguità pure sui servizi sanitari (per i quali la Commissione europea annuncia una direttiva specifica) e su quelli educativi. In questo senso si espresse, il giorno stesso dell'approvazione, la Funzione pubblica CGIL in un ordine del giorno votato dall'VIII Congresso riunito a Viterbo. Una critica che anche la FSESP non ha taciuto, ma che non ha trovato una eco adeguata nella Confederazione europea, secondo noi più propensa ad apprezzare l'equilibrio politico raggiunto in parlamento tra PSE e PPE che a valutare oggettivamente il merito della proposta.

In effetti, dunque, la Campagna per una normativa-quadro europea sui servizi pubblici di qualità ha radici profonde e non improvvisate nell'elaborazione del sindacato europeo dei servizi pubblici, e trova motivazioni ancora più solide nel contesto economico, politico e sociale della UE allargata a 25 paesi.

La richiesta del riconoscimento dei servizi pubblici a livello europeo viene proprio da lontano. Era il 1996, quando il Comitato sindacale europeo dei servizi pubblici – durante la sua Quinta Assemblea generale – approvò una risoluzione d'urgenza dal titolo *La conferenza intergovernativa e i servizi pubblici*, in cui si richiedeva che la revisione dei Trattati dovesse «consacrare il ruolo dei servizi pubblici in quanto garanti della cittadinanza europea, della coesione sociale ed economica e del rafforzamen-

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

to del settore della sanità pubblica in Europa», e si invitavano tutti i decisori politici a livello europeo e nazionale a «riconoscere il ruolo indispensabile dei servizi pubblici nella ricerca di una economia europea forte e competitiva e di una Europa socialmente integrata». Quella dichiarazione delineava già nettamente l'asse attorno al quale avrebbe ruotato, negli anni successivi, tutto il lavoro del sindacato europeo, nel difficile compito di indirizzare verso una dimensione sociale lo sviluppo della UE, la costruzione dei suoi principi costituzionali, i suoi indirizzi politici ed economici.

L'*Agenda di Lisbona* sembrò a molti un equilibrato punto di incontro fra le due visioni che si confrontavano in Europa: quella dei mercati e della moneta contro quella sociale e dell'aspirazione a una effettiva armonizzazione dei diritti, presupposto per una concreta integrazione politica dell'Unione. Gli obiettivi della 'strategia di Lisbona' – incentrati sullo sviluppo sostenibile, la crescita dell'economia della conoscenza, l'individuazione di parametri per la crescita dei servizi (come quelli previsti per la scuola dell'infanzia), il sostegno all'occupazione femminile e, più in generale, l'aumento dei posti di lavoro – lasciavano infatti sperare nel riconoscimento di un ruolo non residuale per i servizi pubblici.

A distanza di tempo, è purtroppo facile constatare come non solo lo strapotere del mercato e la forza dei grandi interessi economici, ma l'*orientamento politico stesso della UE* abbiano lasciato languire gli obiettivi di Lisbona e, in quel quadro, il rilancio a livello europeo del ruolo dei servizi pubblici. Sicché, quando finalmente la questione è stata affrontata, è nata proprio la Direttiva Bolkestein.

In un tale contesto, dunque, avvenne che nella riunione del 7 giugno 2005 il Comitato esecutivo della FSESP adottò il documento *Cinque ragioni per promuovere subito servizi pubblici di qualità in Europa*¹¹ nel quale si affermava:

In assenza di una legislazione europea specifica a difesa dei servizi pubblici, l'Unione Europea continuerà ad 'aprire' i servizi pubblici alla concorrenza. E quando questo avviene, ciò limita severamente

¹¹ Cfr. il testo in «Quale Stato», 3-4, 2005. pp. 171 ss (NdR).

LA POLEMICA

gli obblighi di servizio pubblico dei gestori privati. Serve una strategia attiva che porti l'UE ad agire a sostegno ai servizi pubblici fondati sulla solidarietà. Comunque, questo richiede una pressione 'dal basso verso l'alto', soprattutto se si tiene conto che sono spesso i protagonisti locali e regionali che definiscono lo stato e il funzionamento dei servizi pubblici. Per esempio: l'assegnazione dei contratti, l'erogazione dei servizi, la garanzia dell'occupazione, la promozione della partecipazione democratica... Bisogna convincere questi attori che l'azione dell'UE in questa area rafforzerà la loro libertà.

Eppure, il Parlamento europeo aveva ravvisato l'esistenza del legame inscindibile tra qualità dello sviluppo e servizi pubblici, sollecitando in due occasioni la Commissione a predisporre una Direttiva quadro sui SIEG. Il 17 ottobre 2001, con la Relazione Langen, il Parlamento così si esprimeva:

[...] Invita la Commissione a definire un quadro europeo che disciplini il funzionamento dei servizi di interesse generale e a proporre, visto che si tratta di una competenza comunitaria, una Direttiva-quadro intesa ad assicurare certezza del diritto, garantendo la fornitura ai cittadini dei servizi d'interesse generale ai sensi dell'Articolo 16 del trattato CE [...]. Chiede la formulazione di una Direttiva-quadro e di Direttive di settore vertenti sul finanziamento dei SIEG, allo scopo di meglio garantire la sicurezza economica e la libertà effettiva delle autorità pubbliche a tutti i livelli; detta Direttiva-quadro dovrà garantire l'osservanza degli obblighi pubblici in materia di qualità dei servizi e di condizioni di parità di accesso per tutti gli utenti, se del caso mantenendo settori riservati che consentano perequazioni tariffarie territoriali e sociali [...].

Il Parlamento tornava, successivamente, su questo tema con la Relazione Herzog¹² del 17 dicembre 2003, dove si afferma che

[...] la richiesta di una Direttiva quadro contenuta nella relazione Langen è ancora più giustificata. Il relatore la riprende e propone

¹² Parlamento europeo, *Relazione sul Libro verde sui servizi di interesse generale* (COM(2003) 270 – 2003/2152(INI): Commissione per i problemi economici e monetari, relatore Philippe A.R. Herzog, 17 dicembre 2003.

LA POLEMICA

una struttura e orientamenti generali per darle sostanza [...]. La Direttiva quadro dovrà in primo luogo formulare principi e criteri comuni per la definizione dei servizi di interesse generale da parte delle autorità pubbliche competenti, ma non dovrà andare oltre, vale a dire armonizzare gli obblighi di servizio pubblico (fatta eccezione per le direttive settoriali dove l'Unione decide la creazione di un mercato unico). In secondo luogo, la Direttiva quadro dovrà chiarire il concetto di servizi di interesse economico generale che i Trattati utilizzano senza tuttavia definire né i servizi di interesse generale né i servizi di interesse economico generale. La Commissione e la Corte di Giustizia interpretano questo concetto in modo contestabile, privilegiando i criteri di mercato o di presunzione di mercato potenziale [...]. La pubblicazione di una Direttiva quadro concernente i servizi di interesse economico generale contribuirebbe a migliorare il coordinamento della regolamentazione settoriale esistente e consentirebbe la creazione di un quadro giuridico generale per tali servizi.

La Commissione, successivamente, ha trattato il tema dei servizi pubblici con il *Libro bianco sui servizi di interesse generale*, il *Libro verde sui partenariati pubblico-privato* e con la *Comunicazione sui servizi sociali di interesse generale*. Tutti testi – attualmente proposti al parere delle commissioni parlamentari – che saranno sottoposti al dibattito dell'Assemblea plenaria del Parlamento nei prossimi mesi.

Nel Libro bianco la Commissione afferma:

Nell'Unione i servizi di interesse generale rimangono essenziali per garantire la coesione sociale e territoriale e salvaguardare la competitività dell'economia europea. I cittadini e le imprese hanno il diritto di pretendere l'accesso a servizi di interesse generale di alta qualità e a prezzi abbordabili in tutta l'Unione Europea. Per i cittadini dell'Unione, tale accesso costituisce una componente essenziale della cittadinanza europea nonché un elemento indispensabile che consente loro di beneficiare appieno dei propri diritti fondamentali. Per le imprese, la disponibilità di servizi di interesse generale di alta qualità e a prezzi accessibili è una condizione fondamentale per un contesto imprenditoriale competitivo. L'erogazione di servizi di interesse generale accessibili, di alta qualità e a prezzi

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

abbordabili, capaci di soddisfare le esigenze dei consumatori e delle imprese, rappresenta pertanto un aspetto importante che concorre alla realizzazione dell'obiettivo strategico dell'Unione di «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale [...]». In linea con i principi sanciti dall'Articolo 16 del Trattato e dall'Articolo 36 della *Carta dei diritti fondamentali*, la Commissione è impegnata a tenere pienamente conto del ruolo specifico dei servizi di interesse generale nell'ambito delle politiche e delle attività di sua competenza. Essa punterà a garantire che l'Unione Europea continui a fornire un contributo positivo allo sviluppo dei servizi di interesse generale come parte integrante del modello europeo, rispettando nel contempo la diversità delle tradizioni, delle strutture e delle realtà che esistono negli Stati membri. Conformemente ai principi di una migliore regolamentazione, la valutazione preventiva delle iniziative importanti e la valutazione costante delle politiche comunitarie pertinenti concorreranno alla realizzazione di tale obiettivo.

Tuttavia, la Commissione conclude escludendo la necessità di una Direttiva sui SIG:

Uno dei problemi principali sollevati dal Libro verde riguardava la necessità di una Direttiva-quadro sui servizi di interesse generale. I pareri espressi a tal riguardo nell'ambito della consultazione pubblica rimanevano divisi e il Parlamento europeo e diversi Stati membri hanno reagito con scetticismo. Pertanto, non si è potuto stabilire con certezza che l'elaborazione di una Direttiva-quadro rappresenterebbe in questa fase la strategia più adeguata. Inoltre, nella consultazione non è stato finora dimostrato il valore aggiunto di un eventuale quadro orizzontale rispetto a un approccio settoriale. La Commissione ritiene quindi opportuno, allo stato attuale, non presentare una proposta e riesaminare la questione in una fase successiva [...]. La Commissione riesaminerà la fattibilità e l'esigenza di una normativa quadro per i servizi di interesse generale con l'entrata in vigore del Trattato costituzionale, avvierà un riesame della situazione dei servizi di interesse generale e presenterà una relazione prima della fine del 2005. Gli Stati membri dovrebbero

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

promuovere la modernizzazione dei servizi di interesse generale a livello nazionale al fine di garantire che tutti i cittadini abbiano accesso a servizi di qualità capaci di soddisfare le loro necessità e le loro esigenze.»

È possibile che anche il Parlamento confermi questa posizione, considerato che in tal senso si è già espressa la Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, nel suo parere sul Libro Bianco (relatore József Szájer).

Cresce l'iniziativa per una normativa quadro sui servizi pubblici

Qualcosa, però, comincia a muoversi. L'esperienza del voto sulla Direttiva servizi, pur avendo mostrato la tenuta del compromesso raggiunto tra PSE e PPE, ha tuttavia reso esplicito che il fronte liberista è compatto e poco disposto a cedere, quanto a una maggiore protezione dei servizi pubblici.

Neppure uno degli emendamenti non precedentemente concordati – volti ad escludere dal campo di applicazione settori fondamentali come l'acqua e i servizi sociali e presentati dai gruppi del centro-sinistra – ha ottenuto la maggioranza dei voti dell'Assemblea.

Nasce, probabilmente, dalla valutazione di questa esperienza la decisione del PSE di cambiare strategia. Il 31 maggio 2006 il PSE¹³ ha presentato la bozza definitiva di una proposta di Direttiva sui SI(E)G che, benché non ancora adeguatamente dettagliata, può costituire un primo terreno di confronto per la campagna della FSESP. La prima bozza del testo si riferiva genericamente ai SIG. Ora, l'aggiunta di quella (E) – che sta per 'economici' – sembra indicare l'intenzione del PSE di affrontare il tema con una visuale più ampia, che potrebbe

¹³ Il testo completo si può trovare sul sito del gruppo socialista al Parlamento europeo: <http://www.socialistgroup.org/gpes/policy.do?lg=en&id=1992>. Il *Preambolo* può essere letto, in questo fascicolo, alle pp. 242-250.

LA POLEMICA

favorire una discussione non prettamente economicistica attorno al provvedimento.

Anche il gruppo dei Verdi ha predisposto un testo per la regolamentazione dei SIG. E nel gruppo del GUE (Gruppo della sinistra unita) è aperto il confronto sull'opportunità di promuovere una analoga iniziativa.

Sul versante sindacale confederale, anche la CES ha predisposto una proposta di Direttiva sui SIEG¹⁴. Il testo è frutto di una intesa con la CEEP¹⁵, e dovrà essere approvato dal prossimo Comitato esecutivo di settembre. Pur apprezzando lo spirito della iniziativa – e soprattutto il tentativo di coinvolgere in una azione propositiva la rappresentanza europea delle imprese pubbliche – il testo ha destato in noi non poche perplessità. In primo luogo, perché – in un eccesso di omaggio al principio di sussidiarietà su cui si basano le regole della UE – non fornisce criteri chiari e oggettivi per qualificare il requisito della prevalenza dell'interesse generale sulla concorrenza, in modo tale da costituire anche un sostegno giuridico per i servizi pubblici. In secondo luogo, perché non traspare una vera intenzione di mettere in discussione il principio (ideologico) che classifica gran parte dei servizi pubblici come servizi di interesse economico e, perciò, di natura commerciale: anche i servizi sociali e sanitari, quelli educativi e quelli culturali sono considerati tali. E l'acqua neppure viene menzionata. A proposito dei principi che devono regolare i SIEG il testo recita infatti: «Le autorità pubbliche dovranno adattare e/o completare i principi di cui sopra con altre disposizioni intese a tenere conto maggiormente delle specificità di certi servizi di interesse economico generale, quali i servizi sociali e sanitari, audiovisivi, di istruzione e culturali.»

Abbiamo dunque, dinanzi a noi, davvero un lavoro di lunga lena. Ma è anche utile considerare che queste iniziative rappre-

¹⁴ CEEP-ETUC, draft common proposal, *Framework Directive on Services of general (economic) interest (SIEG)* (submitted to CEEP for approval on the 31st May).

¹⁵ Associazione europea di rappresentanza delle imprese pubbliche (NdR).

LA POLEMICA

sentano comunque una novità nello scenario europeo, dove fino ad oggi solo le regole per la concorrenza sembravano interessare il legislatore. Semmai, suscita non poco sconforto riscontrare che, almeno, in Europa questo dibattito è aperto, mentre in Italia la discussione sembra ancora condizionata dal pregiudizio che considera il lavoro pubblico un puro costo per la collettività. Occorre proprio cambiare strada, se davvero si vuol dare fiducia nel futuro e aprire una prospettiva di benessere tanto per il nostro paese quanto per l'Unione Europea.

Q U A L E S T A T O