

LA POLEMICA/DOSSIER

*Parlamento europeo.
Commissione per i problemi
economici e monetari*

PROGETTO DI RELAZIONE SUI SERVIZI DI INTERESSE GENERALE

MOTIVAZIONE

L'importanza dei servizi pubblici

L'accesso a servizi pubblici di elevata qualità è un problema politico di primaria importanza. La presenza di buone scuole e di buoni ospedali, la disponibilità di acqua pulita, di energia e di trasporti sicuri e affidabili, per citare qualche esempio, sono elementi che figurano in quasi tutte le definizioni di buona qualità della vita.

I servizi pubblici, tuttavia, non costituiscono soltanto un elemento fondamentale per la qualità della vita dei singoli cittadini. Essi hanno anche un ruolo chiave nella strategia principe della UE, la strategia di Lisbona, che mira a fare leva sui punti di forza del modello sociale ed economico europeo con l'obiettivo di creare l'economia più dinamica, coesa e sostenibile del mondo. La presenza di servizi pubblici di qualità può contribuire al superamento della stagnazione economica, dell'esclusione e dell'isolamento sociali, al rafforzamento della coesione sociale e territoriale nonché a un migliore funzionamento del mercato interno europeo e a una maggiore competitività esterna.

* Il testo che qui presentiamo riproduce la seconda parte (*Motivazione*) del *Progetto di relazione sui servizi di interesse generale*, presentata il 16 maggio 2006 dal relatore Bernhard Rapkay, del Pse, alla Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo. Il testo italiano integrale della *Relazione* può essere letto in: www.fpcgil.it/internazionale.htm.

Q U A L E S T A T O

DOSSIER

La presenza di servizi pubblici di elevata qualità, aperti, trasparenti, accessibili a tutti a pari condizioni, rappresenta pertanto un elemento fondamentale del modello europeo di società. Le forze di mercato, da sole, non sono sempre in grado di rispondere alla natura dinamica dei servizi pubblici. È questo il motivo per cui le autorità pubbliche, a tutti i livelli, partecipano in maniera determinante alla fornitura, alla regolamentazione, all'organizzazione e, in varia misura, al finanziamento o al sovvenzionamento di tali servizi. Non è compito della UE intervenire nel campo della fornitura dei servizi pubblici; piuttosto, secondo il relatore, la UE dovrebbe creare una maggiore certezza giuridica che permetta alle autorità pubbliche, ad ogni livello, di compiere adeguatamente il proprio dovere di salvaguardare l'interesse pubblico in sede di fornitura dei servizi pubblici. Alla UE è affidato anche il ruolo di garantire adeguati standard in tutta l'Unione europea e di fare quindi della presenza di servizi pubblici efficienti, validi e altamente qualificati, un'espressione tangibile della cittadinanza europea.

Che cosa sono i servizi pubblici?

Vari sono i significati attribuiti al termine 'servizi pubblici'. Per alcuni si tratta di servizi forniti, oppure finanziati, dal settore pubblico. Per altri, il fattore discriminante è se i servizi vengono forniti 'nell'interesse pubblico' [...] ma queste sono solo alcune delle numerose definizioni proposte nell'ambito di questo complesso dibattito.

A parere del relatore, è necessario cominciare a fare chiarezza sulle molteplici nozioni di servizi pubblici e a distinguere tra i diversi servizi di interesse generale: da un lato quelli di natura commerciale, finanziati principalmente dall'utente, che il Trattato CE, in conformità al relativo Articolo 16, identifica come servizi di interesse economico generale; dall'altro, quelli di natura non commerciale, finanziati principalmente con fondi pubblici o sociali, che si potrebbero considerare come servizi di interesse generale non economico, come ad esempio i servizi di

LA POLEMICA

interesse generale che assolvono esclusivamente funzioni sociali o di prerogativa delle autorità pubbliche.

L'idea che sta dietro all'Articolo 16 è quella di separare i servizi capaci di incidere fortemente sul funzionamento del mercato unico, per via del loro carattere economico, dai servizi non economici, che non hanno tale prerogativa. Questi ultimi, che comprendono ad esempio i servizi di ordine pubblico e l'amministrazione della giustizia, sono considerati materia di pertinenza assoluta del governo nazionale e subnazionale e sono quindi esclusi dalla sfera di competenza della UE. Sfortunatamente, le attuali normative comunitarie non indicano in maniera precisa come distinguere fra loro i servizi di interesse economico generale, i servizi di interesse generale e altri servizi; questo significa che non è chiaro, nei singoli casi, se e in quale misura si applichino le norme comunitarie relative al mercato unico. Pertanto, il relatore auspicherebbe che si apra un dibattito per un possibile chiarimento in merito.

Il rispetto delle diverse tradizioni nazionali

In tutta Europa, la presenza di servizi pubblici di qualità è considerata un elemento essenziale per una società civilizzata. Ciò detto, le tradizioni nazionali – cosa viene fornito e da chi – variano profondamente e questa è una situazione che genera equivoci e confusione rispetto a cosa si intenda esattamente per servizi pubblici, e che induce le parti interessate a non voler neanche tentare di sviluppare criteri e orientamenti comuni a livello europeo.

Le autorità nazionali, regionali e locali sono attaccate all'autonomia di cui dispongono e che permette loro di formulare le politiche per i cittadini secondo i propri criteri. Nella pratica, tuttavia, esse si trovano spesso a confrontarsi con l'ingerenza della Commissione europea e della Corte di giustizia delle Comunità europee, le quali giudicano le loro attività dal punto di vista delle norme UE in materia di mercato interno, vuoi dichiarando le sovvenzioni incrociate contrarie alle norme

Q U A L E S T A T O

DOSSIER

sugli aiuti di Stato, vuoi imponendo onerosi obblighi in materia di appalti pubblici, o considerando taluni obblighi di servizio pubblico come ostacoli al mercato unico europeo, solo per citare alcuni esempi.

Secondo il parere del relatore, la situazione attuale non garantisce né efficaci misure di tutela dell'autonomia locale, né la certezza giuridica [...] a fornitori di servizi pubblici, autorità pubbliche, imprese private e utenti.

L'obiettivo di sviluppare una maggiore certezza giuridica deve coincidere con quello di chiarire la situazione al fine di tutelare l'autonomia locale e il principio di sussidiarietà. Occorre a tale scopo definire il rapporto tra i seguenti elementi: da un lato, le norme del mercato unico, dall'altro, il perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico nell'ambito della fornitura di quei servizi di interesse generale che presentano una dimensione economica di rilievo e che potrebbero influire sul funzionamento del mercato unico.

Confusione e incertezza nelle normative attuali

Sebbene la proposta di Trattato costituzionale, una volta ratificata, garantirà delle misure di tutela costituzionali per i servizi di interesse generale, la normativa specifica – accumulata in diversi anni – ci consegna una profonda incertezza dal punto di vista pratico. Questo si verifica perché il Trattato si limita a indicare i principi più generali di disciplina dei servizi pubblici, mentre l'interpretazione e l'attuazione delle disposizioni del Trattato in materia di mercato unico sono affidate a un corpo di leggi comunitarie specifiche.

Non è chiaro in quale misura i servizi di interesse generale o i servizi di interesse economico generale siano coperti, ad esempio, dalla normativa sulla concorrenza, dalla legislazione in materia di mercato unico o dalle norme tese a regolamentare le sovvenzioni o ad aprire il mercato degli appalti pubblici. L'evolversi della legge è legato ai mutamenti spesso imprevedibili della Commissione e della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

E così, negli anni, la liberalizzazione di varie reti di servizi pubblici, si pensi alle telecomunicazioni, alle poste, alle ferrovie e all'energia, è avvenuta sulla base di regole di volta in volta diverse, cosa che ha accresciuto ulteriormente la complessità e l'incertezza giuridica. Inoltre, il finanziamento e la gestione dei servizi pubblici in Europa sono legati allo sviluppo imprevedibile della giurisprudenza e dell'interpretazione in sede giudiziale.

Il Libro verde e il Libro bianco sui servizi d'interesse generale recentemente pubblicati dalla Commissione e la nuova comunicazione sui servizi sociali di interesse generale hanno deluso coloro che speravano in una nuova e più sicura situazione giuridica per i servizi pubblici: tali documenti non forniscono maggiore certezza giuridica su nessuno dei fronti sopra citati. Inoltre, dalle proposte per la Direttiva sui servizi provengono nuove domande rispetto a quelle che saranno le future condizioni per un settore dei servizi pubblici dinamico.

Richiesta di intervento: maggiore certezza giuridica per i servizi pubblici

Per tutelare i servizi di interesse generale e porre fine all'incertezza giuridica, l'Europa deve dotarsi senza indugio, e in parallelo al lavoro attualmente in corso sulla più ampia Direttiva in materia di servizi, di un quadro giuridico generale per i servizi pubblici che sia complementare alle esistenti disposizioni nazionali e settoriali e che venga introdotto attraverso un processo decisionale congiunto che coinvolga il Parlamento europeo. Il nuovo quadro giuridico deve:

- chiarire la divisione delle responsabilità tra UE e Stati membri;
- introdurre criteri per una distinzione chiara tra servizi di interesse 'economico' generale e servizi di interesse generale di tipo 'non economico', ai quali si applicano disposizioni di legge diverse;
- garantire la sovranità delle autorità locali per quanto concerne la definizione e la gestione dei servizi pubblici di loro pertinenza;

Q U A L E S T A T O

DOSSIER

- garantire il diritto dei cittadini a un coinvolgimento a livello locale, assicurando che le loro esigenze, rivendicazioni e problemi siano analizzati sollecitamente e direttamente, e tutelando i diritti civili e quelli dei consumatori;

- rispettare l'esigenza di una legislazione settoriale specifica per determinati servizi e stabilire un rapporto chiaro con tale legislazione nonché con la Direttiva sui servizi attualmente all'esame del Parlamento;

- garantire il rispetto dei principi di: trasparenza, apertura, solidarietà, alta qualità del servizio, universalità, pari accesso, partenariato con la società civile e partecipazione della forza lavoro;

- chiarire i principi che regolano gli obblighi dei servizi pubblici in materia di finanziamento e appalti pubblici, in particolare per quanto concerne le diverse e nuove forme di fornitura e di gestione, nell'ambito di un settore dinamico dei servizi pubblici.

Le effettive azioni di definizione, formulazione, organizzazione e finanziamento dei servizi di interesse generale, siano essi di tipo economico o non economico, devono rimanere di responsabilità degli Stati membri e delle relative autorità regionali e locali. Il relatore prevede che se gli standard e i criteri indicati sopra saranno soddisfatti, vi sarà la più ampia varietà di soluzioni, adeguate alle esigenze locali, per la fornitura di servizi a livello locale.