

LA POLEMICA/DOSSIER

Partito socialista europeo

PREAMBOLO *

I socialisti europei chiedono un quadro legislativo europeo per i servizi pubblici

L'accesso a servizi pubblici di qualità è una questione politica cruciale. Scuole e ospedali decenti, acqua salubre, trasporti ed energie sicure e affidabili figurano, per esempio, in molte definizioni di buona qualità della vita. Il gruppo del PSE chiede adesso al Parlamento europeo azioni che mirino alla conservazione e al miglioramento dei servizi pubblici in tutta l'Unione europea.

L'importanza dei servizi pubblici

I servizi pubblici non sono solo un elemento essenziale nella qualità di vita di tutti i cittadini ma hanno anche un ruolo chiave da svolgere nell'ambito della strategia di Lisbona, cavallo di battaglia dell'UE, basato su valori fondamentali del modello sociale ed economico europeo, al fine di creare l'economia più dinamica, coesa e consolidata del mondo. Buoni servizi pubblici possono aiutare a superare la stagnazione economica, l'esclusione e l'isolamento, a rafforzare la coesione sociale e territoriale, a migliorare il funzionamento del mercato interno europeo e la sua competitività verso l'estero.

Servizi pubblici di qualità – trasparenti e aperti, accessibili a tutti – sono quindi elementi essenziali in un modello di società

* Il testo che qui traduciamo costituisce il *Preambolo* di una molto corposa «Proposta di schema di una Direttiva europea sui servizi di interesse economico generale» che il Gruppo del PSE ha presentato nel maggio del 2006 al presidente austriaco del Consiglio dei ministri europei e al presidente della Commissione.

DOSSIER

europeo. Le forze del mercato non possono garantire, da sole, i servizi pubblici di cui abbiamo bisogno. Questo perché i poteri pubblici sono profondamente coinvolti, a tutti i livelli, nella prestazione, regolamentazione, organizzazione o – in gradi diversi – nel finanziamento o sostegno a questi servizi. Non tocca alla UE intervenire sulla prestazione di questi servizi: dobbiamo però insistere affinché la UE crei un quadro giuridico che permetta ai poteri pubblici, a tutti i livelli, di portare avanti un lavoro di protezione dell'interesse pubblico nella prestazione di questi servizi. La UE deve inoltre svolgere un ruolo nella garanzia di norme appropriate in tutta l'Unione europea, conferendo ai buoni servizi pubblici un'espressione tangibile di cittadinanza europea.

Differenti tradizioni nazionali

In tutta l'Europa, buoni servizi pubblici sono considerati un elemento essenziale della società civile. Le tradizioni nazionali – ciò che viene fornito, come e da chi – differiscono considerevolmente creando malintesi e confusione sul significato esatto dei servizi pubblici e dando luogo a una reticenza nel tentare di elaborare criteri e orientamenti europei comuni.

Le autorità nazionali, regionali e locali sono gelose della loro autonomia nella definizione delle politiche per i propri cittadini. Nella pratica però devono spesso confrontarsi con l'interferenza della Commissione europea o della Corte di giustizia europea che valutano le loro attività nella prospettiva delle regole del mercato interno della UE – considerando per esempio le sovvenzioni contrarie alle regole sugli aiuti di Stato; imponendo obblighi onerosi ai mercati pubblici; o considerando alcuni obblighi dei servizi pubblici come ostacoli al mercato unico europeo.

Questa esperienza ha mostrato che non abbiamo né le garanzie efficaci per l'autonomia locale, né la sicurezza giuridica di cui i fornitori dei servizi pubblici, i poteri pubblici, le imprese private e gli utenti privati hanno bisogno. Questi sono i problemi cruciali che una direttiva quadro europea deve affrontare.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

In che cosa consistono i servizi pubblici? Prestare attenzione alla legge e alla terminologia

La definizione di 'servizi pubblici' ha diverse interpretazioni. Alcuni pensano che i servizi pubblici vengano forniti o finanziati dal settore pubblico. Secondo altri il criterio chiave è che essi vengano forniti 'nell'interesse pubblico'... e in questo complesso dibattito sono state proposte molte altre definizioni.

Nella proposta di quadro giuridico del gruppo del PSE, si parla di 'servizi di interesse generale' (SIG) perché ci preoccupano i servizi che suscitano un interesse pubblico sempre maggiore per la loro disponibilità, qualità e accessibilità indipendentemente dal fatto che siano di proprietà pubblica o meno. E in conformità con l'Articolo 16 del Trattato della UE parliamo anche di 'servizi di interesse economico generale' (SIEG) – che sono i più esposti alle regole del mercato interno europeo.

L'idea che si nasconde dietro l'Articolo 16 è quella di differenziare i servizi che potrebbero toccare sensibilmente l'attuazione del mercato unico – perché sono di tipo economico – dai servizi non economici che invece non vi interferiscono. I servizi non economici, che includono per esempio la polizia e l'amministrazione della giustizia, sono considerati soggetti del tutto appartenenti ai governi nazionali e locali su cui la UE non ha alcuna competenza. L'attuale legislazione della UE non dà purtroppo alcuna indicazione dettagliata su come distinguere i servizi di interesse economico generale dai servizi di interesse generale e dagli altri servizi – il che si traduce, nei vari casi, in un'incertezza sull'applicazione e sulla portata delle regole della UE per quanto riguarda il Mercato unico.

Lo scopo di una Direttiva quadro della UE deve essere quello di chiarire la situazione affinché vengano *preservate le competenze dell'autorità pubblica, il principio di sussidiarietà e l'autonomia locale*, definendo le relazioni tra le regole del Mercato unico da un lato, e il perseguimento, dall'altro, degli obiettivi di interesse pubblico nella prestazione di servizi di interesse generale con una dimensione economica significativa tale da poter incidere sull'attuazione del Mercato unico. Secondo l'interpretazione del

Q U A L E S T A T O

DOSSIER

trattato questi ultimi sarebbero qualificati come servizi di interesse economico generale.

Confusione e incertezza nelle leggi attuali

Benché, una volta ratificato, il Trattato costituzionale potrebbe fornire alcune garanzie per i servizi di interesse generale, la legislazione dettagliata – accumulata molti anni – lascia grande incertezza nella pratica, perché il Trattato espone soltanto i principi più generali che regolano i servizi pubblici¹ mentre esiste un insieme di leggi europee che interpreta e attua le disposizioni del Mercato unico.

Il livello di copertura dei servizi di interesse generale o di interesse economico generale – per esempio – non è chiaro se sia di competenza del diritto della concorrenza nella legislazione del mercato unico o delle regole concepite per regolamentare le sovvenzioni o per aprire i mercati pubblici. La legge si evolve in funzione dei cambiamenti di posizione – spesso imprevedibili – della Commissione o dei giudizi della Corte europea. E la liberalizzazione di diverse reti di servizi pubblici nel corso degli anni – come le telecomunicazioni, le poste, l'energia e le ferrovie – è stata fondata ogni volta su regole differenti, che aumentano la complessità e l'incertezza giuridiche.

Senza un quadro giuridico chiaro il finanziamento e la gestione dei servizi pubblici in Europa dipendono dallo sviluppo imprevedibile della giurisprudenza e dall'interpretazione delle leggi. I recenti Libri bianco e verde della Commissione sui servizi di interesse generale e la Comunicazione sui servizi sociali di interesse generale² hanno deluso chi si aspettava una base giuridica nuova e più sicura per i servizi pubblici: i

¹ Servizi, intesi in senso ampio, per i quali l'UE e gli Stati membri devono assicurare le condizioni in base alle quali gli operatori dei così denominati 'servizi di interesse economico generale' (vedi il § successivo) possano realizzare gli obiettivi dei servizi pubblici che sono stati loro assegnati.

² COM (2003) 270, COM (2004) 374, COM (2006) 177.

LA POLEMICA

documenti della Commissione non alludono a nessun eventuale contenuto di un quadro giuridico europeo per i servizi pubblici.

Il nostro appello all'azione: una base giuridica nuova e più sicura per i servizi pubblici europei

Per preservare i servizi di interesse generale e mettere fine all'incertezza giuridica, l'Europa ha bisogno – in tempi brevi e parallelamente ai lavori attuali sulla più generale Direttiva sui servizi – di un quadro giuridico globale per i servizi pubblici che sia complementare alle disposizioni settoriali e nazionali esistenti e si basi su una decisione comune presa insieme al Parlamento europeo.

Il nuovo quadro giuridico deve:

- delimitare chiaramente le responsabilità degli Stati membri da un lato e dell'Unione europea dall'altro;
- introdurre criteri che distinguano i servizi a carattere 'commerciale' da quelli non commerciali, in modo che gli uni e gli altri vengano inquadrati da disposizioni legislative distinte;
- mantenere in vigore la sovranità delle autorità locali nella concezione e nella gestione dei servizi pubblici di cui esse si fanno carico;
- garantire il diritto dei cittadini a una fornitura locale in modo che i loro bisogni, aspettative e problemi siano trattati rapidamente e direttamente, e proteggere i diritti dei consumatori e i diritti civili;
- rispettare la necessità di una legislazione settoriale specifica per alcuni servizi e stabilire un legame preciso tra questo tipo di legislazione e la Direttiva sui servizi attualmente in discussione in Parlamento.
- obbedire ai principi di trasparenza, di apertura e solidarietà; assicurare una qualità del servizio elevata, l'universalità e l'accesso uguale per tutti; una *partnership* con la società civile; una partecipazione dei lavoratori; e un ruolo per il terzo settore;

Q U A L E S T A T O

DOSSIER

- definire i principi che governano il finanziamento dei servizi di interesse generale.

La definizione, la formulazione, l'organizzazione e il finanziamento reali dei servizi di interesse generale, economici o meno, devono rimanere una competenza degli Stati membri e delle loro autorità regionali e locali. Alla condizione di rispettare le norme e i criteri sopra esposti, il gruppo del PSE esamina una ampia varietà di soluzioni per la prestazione di servizi al livello locale che rispondano ai bisogni locali.

Uscire dall'impasse. Un progetto di Direttiva-quadro

Nonostante i ripetuti appelli del Parlamento europeo e del Consiglio europeo di Barcellona nel 2002, la Commissione non ha elaborato proposte legislative per i servizi di interesse generale e di interesse economico generale. Le ha bloccate a più riprese affermando semplicemente che l'argomento era troppo complicato, che una Direttiva non poteva affrontare i numerosi problemi viste le tradizioni nazionali enormemente differenziate in questo settore. La verità è che l'attuale Commissione è schiava di un ordine del giorno rigorosamente neoliberista: la sua difficoltà con i servizi di interesse generale è che essa non ha alcun interesse a che una legislazione fissi dei limiti alle fluttuazioni dei mercati. I servizi pubblici non sono una sua priorità.

È arrivato il momento dare una svolta alla Commissione. Per rispondere alla pretesa spiegazione secondo cui 'ciò non è realizzabile', il gruppo del PSE ha designato un gruppo di esperti giuristi indipendenti³ per redigere una Direttiva-quadro europea sui servizi pubblici. Abbiamo anche invitato un ampio ven-

³ Il gruppo comprendeva: il professor Stéphane Rodrigues, professore dell'Università Paris Ie consulente legale presso Lallemand & Legros; Jean-François Auby – consigliere giuridico per i servizi pubblici locali (Francia); Jens Lattman – consigliere giuridico per l'organizzazione tedesca del governo locale (Germania); Per Klok – consigliere internazionale superiore per la Confederazione danese dei sindacati (Danimarca); il professore Giuseppe Pericu, giurista e sindaco di Genova (Italia).

LA POLEMICA

taglio di organizzazioni, che rappresentano i fornitori dei servizi, i poteri pubblici e gli utenti dei servizi perché contribuissero ai lavori del gruppo⁴. Il gruppo di esperti si è riunito tre volte con le organizzazioni partecipanti, e nel febbraio 2006 ha presentato le linee guida di una Direttiva quadro per discuterne durante un seminario pubblico organizzato dal gruppo del PSE. Il gruppo, con l'aiuto di una consulenza giuridica esterna, ha quindi definito il progetto di Direttiva-quadro che viene ora presentato in questo documento.

Il nostro progetto mira a tener conto degli interessi di tutti: poteri pubblici, fornitori dei servizi pubblici, imprese private e cittadini. È imparziale sia che si tratti di grandi settori che di piccoli; è neutro tra i differenti settori; imparziale sulla prestazione privata o pubblica dei servizi o sulle differenti scelte nazionali o locali quanto al tipo e alla qualità dei servizi proposti. Fornisce semplicemente un insieme di 'regole del gioco' in cui le autorità nazionali, regionali e locali operino senza un'eccessiva interferenza di Bruxelles. E allo stesso tempo fornisce garanzie contro l'abuso delle competenze nazionali e locali a fini protezionistici.

**Parlamenti, poteri pubblici,
fornitori dei servizi, cittadini:
costruiamo una coalizione invincibile
per il cambiamento.**

Il gruppo PSE porterà avanti una campagna su due binari paralleli per un quadro giuridico europeo chiaro sui servizi pubblici.

In seno al Parlamento europeo un membro del gruppo del PSE, Bernhard Rapkay, presenterà una relazione⁵ sui servizi pubblici che

⁴ Commissione europea, Comitato economico e sociale europeo, Comitato delle regioni, Federazione sindacale europea dei servizi pubblici (FSESP), Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica e delle imprese di interesse economico generale (CEEP), Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), Comitato europeo di collegamento sui servizi di interesse generale (CELSIG).

DOSSIER

il Parlamento dovrà adottare in luglio o settembre 2006. La relazione Rapkay⁵ servirà a raccogliere consenso in seno al Parlamento.

Parallelamente alla relazione Rapkay, il gruppo si servirà del progetto di proposta legislativa allegata per aumentare la pressione sulla Commissione e sul Consiglio e per mobilitare una più ampia coalizione di sostegno tra le parti coinvolte.

La Commissione ha promesso di dare una risposta al rapporto Rapkay prima della fine del 2006: il che ci dà solo qualche mese per organizzare una campagna forte in modo che la sua risposta sia quella di presentare una proposta di legge soddisfacente.

Gli obiettivi che abbiamo qui esposto – sicurezza giuridica, autonomia locale, miglioramento dei diritti dei cittadini e degli utenti dei servizi pubblici – sono ampiamente condivisi, in tutta l'Europa, da chi è interessato a buoni servizi pubblici. Nei nostri contatti e discussioni nel corso di un anno di intensa attività abbiamo avuto più e più volte la prova che esiste un bisogno urgente di azione che punti a rendere chiara la legge. La pubblicazione di questo progetto di Direttiva è la prima importante tappa nella costruzione di una campagna orientata al cambiamento, che unisca gli utenti, i fornitori, i poteri pubblici e i rappresentanti eletti a tutti i livelli.

Il gruppo del PSE inviterà alla fine la Commissione a fare il lavoro che il Parlamento europeo e il Consiglio europeo le hanno richiesto, presentando formalmente proposte di legge al Parlamento e al Consiglio. Il nostro prossimo compito è dimostrare l'ampiezza del sostegno esistente per questa azione. Inviteremo il Consiglio a dimostrare la propria solerzia concludendo l'accordo su un quadro giuridico europeo utile per i servizi pubblici.

Il gruppo del PSE consegnerà copie di questo documento alle organizzazioni con cui ha lavorato finora e a tutte le altre principali parti coinvolte, agli altri gruppi politici del Parlamento europeo, ai governi nazionali e ai Parlamenti degli Stati mem-

⁵ Cfr. in questo fascicolo, pp. 236-241.

LA POLEMICA

bri. Il gruppo del PSE ritiene che il progetto di proposta di Direttiva costituisca la base di un dibattito più ampio. Accoglieremo con piacere ogni commento e contributo. Nei prossimi mesi, stabiliremo contatti diretti e bilaterali con i parlamentari nazionali e le organizzazioni interessate, organizzando nell'autunno del 2006 una tavola rotonda per tutti coloro che desiderano accelerare l'approvazione di un quadro legislativo europeo per i servizi pubblici. Siamo pronti ad ascoltare commenti provenienti da ogni parte, a collaborare con gli altri – qualora lo desiderino – nella produzione di un testo comune anche modificato; e a metterci d'accordo sul modo in cui si possa collaborare tutti per intensificare la pressione sulla Commissione europea perché presenti finalmente proposte di legge e sul Consiglio dei ministri, perché lavori con il Parlamento su un quadro giuridico che risponda ai nostri obiettivi comuni.

Abbiamo atteso tutti troppo tempo. È il momento che la Commissione e il Consiglio mantengano le loro promesse.

Bruxelles, maggio 2006.

(Traduzione di Paolina Barucchello.)

Q U A L E S T A T O