

SERVIZI PRIVATI O PUBBLICHE VIRTU'?
Il dilemma 'pubblico-privato': la legge finanziaria e
il disegno di legge 'Lanzillotta' per il riordino dei servizi pubblici locali

Enzo Bernardo¹

I SERVIZI PUBBLICI E L'EUROPA

I servizi pubblici, nell'Unione Europea, non godono certo di una buona fortuna. Già dalla sua nascita la politica comunitaria non aveva mai dedicato troppa attenzione al "pubblico", considerandolo un campo di regolamentazione riservato agli Stati nazionali. Nello sviluppo della sua politica della concorrenza – chiave centrale dell'evoluzione verso la creazione di un mercato unico – l'Europa si era concentrata sulla logica della competizione tra le aziende e le società private, in particolare nella lotta ai monopoli basandosi su temi come lo sfruttamento abusivo di posizione dominante, gli aiuti statali e la limitazione del divieto di pratiche con un impatto sugli scambi tra gli Stati membri. Regole che venivano determinate all'interno di un campo di applicazione abbastanza definito.

La storia del diritto della concorrenza in Europa ha la sua origine nella politica americana del dopoguerra. Gli Alleati, ed in particolare gli Stati Uniti, avevano individuato nei grandi gruppi economici ed industriali una delle cause che aveva portato, anzi spinto, Germania e Giappone allo scontro bellico; quindi, come era avvenuto anche con successo in Giappone, gli americani fecero forti pressioni anche sul nascente governo tedesco perché fossero adottate delle norme contro le concentrazioni economiche. Anzi, per gli statunitensi l'introduzione di una norma antitrust era uno dei presupposti per il ritiro delle proprie truppe e per l'avvio del processo democratico nella Germania Ovest, tanto che nel 1947 introdussero alcune norme di diritto della concorrenza. Furono perciò considerazioni più politiche che economiche a muovere il legislatore ad introdurre una normativa antitrust nel sistema giuridico europeo. La concorrenza fu vista come un grimaldello che aveva il compito di aprire i varchi necessari per la realizzazione del mercato comune. Come ribadito anche dai padri della Comunità, l'obiettivo fondamentale delle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza era garantire che quest'ultima costituisca non un fine ma una condizione di realizzazione del mercato comune o interno². I servizi pubblici rimanevano, per la gran parte, fuori dagli interessi comunitari.

A cambiare questa prospettiva arriva il winter of discontent nel Regno Unito, il terribile inverno del 1978-79 che vide il paese nel caos, con scioperi contro il governo laburista e la politica di austerità, con risvolti drammatici, con ambulanze ferme, cumuli di spazzature e l'East Square di Londra che diventa una discarica, i morti che restano insepolti nei cimiteri. L'inverno dello scontento apre la strada alla Thatcher, al neoliberalismo nel vecchio continente e alla ideologia della privatizzazione del settore pubblico. La politica della concorrenza e del mercato, uscita dal solo campo industriale, si è allargata ai servizi. Prima a quelli di pubblica utilità, l'energia, le telecomunicazioni ed i trasporti, per poi avviarsi verso l'intero campo del settore pubblico.

Non a caso si è operato anche sul versante terminologico. La Commissione decide di non utilizzare il termine 'servizio pubblico'³, che è riconoscibile in ogni paese ed in ogni realtà, ma di utilizzare la terminologia, servizio di interesse generale, servizio di interesse economico generale e, poi, addirittura, servizio non economico di interesse generale.

¹ Responsabile dell'Ufficio Internazionale della Funzione pubblica Cgil

² Si trattava dunque di fissare "un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno" (art. 3g del Trattato).

³ Il termine viene giudicato con un significato "duplice" nella Comunicazione del 1996 e poi "confuso" in quella del 2001

Nel 1996, i servizi di interesse generale funzionano

In dieci anni la Commissione ha contraddetto se stessa. Nella sua Comunicazione del 1996 affermava che "La solidarietà e la parità di trattamento, nel contesto di un'economia di mercato aperto e dinamico, costituiscono obiettivi fondamentali della Comunità europea. I servizi di interesse generale contribuiscono al conseguimento di questi stessi obiettivi: gli europei si attendono infatti servizi di qualità a prezzi abbordabili e molti di essi considerano i servizi d'interesse generale come veri e propri diritti sociali in quanto contribuiscono in misura considerevole alla coesione socio-economica. Per questi motivi i servizi in parola sono al centro del modello europeo di società... Le società europee sono ancorate ai servizi d'interesse generale che esse stesse hanno predisposto, in quanto volti a soddisfare bisogni fondamentali. La funzione di cemento della società che questi servizi svolgono va oltre al semplice livello delle preoccupazioni materiali e assume una dimensione simbolica: i servizi d'interesse generale offrono stabili punti di riferimento alla collettività e sono alla base dei legami di appartenenza dei cittadini a quest'ultima. Al tempo stesso costituiscono un elemento dell'identità culturale per tutti i paesi europei, finanche nei gesti della vita quotidiana..."

Una definizione di servizio molto chiara e che, anche nel linguaggio di Bruxelles, sembra delineare il ruolo da 'pietra angolare' dei servizi pubblici nella costruzione del modello sociale europeo.

Tanto è che nella stessa Comunicazione si scrive: "Dal punto di vista dell'efficienza economica e della qualità, le prestazioni dei servizi d'interesse generale nella Comunità reggono in moltissimi casi il confronto con quelle di altre regioni del mondo. Ad esempio, quanto all'affidabilità della distribuzione di energia, alla sicurezza dei trasporti aerei o alla qualità del servizio radiotelevisivo, le prestazioni europee sono spesso di notevole rilievo. Ciò è dovuto almeno in parte al contesto europeo che pone dei limiti ai privilegi abusivi, incita alla trasparenza nella gestione, obbliga a stabilire con chiarezza e precisione il capitolato d'onere nell'interesse generale." E' il 1996, e quella affidabilità della distribuzione di energia, quella sicurezza aerea e quella qualità del servizio radiotelevisivo, di "notevole rilievo", si perderanno dietro i blackout, le carrette del cielo e l'avvento della tv commerciale. Ma di questi problemi non se ne troverà traccia nelle ulteriori riflessioni della Commissione sull'argomento⁴.

In realtà la Commissione, ha in realtà il suo ruolo di regolatore generale, non ha più smesso di intervenire nel campo dei servizi pubblici. Nascondendosi dietro il principio di neutralità sulla proprietà pubblica o privata del servizio, la Commissione ha in realtà ampliato il campo di intervento della concorrenza al settore pubblico, incentivando il ricorso all'intervento del privato.

Il nuovo approccio della Commissione: l'interesse per il pubblico

Una volta sfondata la concezione sociale del servizio la Commissione europea si è messa in marcia per entrare direttamente in quei campi da cui era esclusa.

Dal 1996 la Commissione è intervenuta varie volte, nel 1996 con una Comunicazione "I servizi di interesse generale in Europa" aggiornata nel 2001, dove ha svolto una Relazione al Consiglio europeo di Laeken sullo stesso tema. Nel novembre del 2002 ha presentato una relazione sullo stato dei lavori relativi alle linee direttrici in materia di aiuti di Stato per i servizi d'interesse economico generale. Poi nel 2003 è arrivato il Libro verde

Il 2004 è stato un anno importante. Il 13 gennaio è stata presentata la proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno (meglio conosciuta come Bolkestein), il 30 aprile il Libro verde relativo al partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, il 13 maggio Libro bianco sui servizi di interesse generale. Il 2006 ha visto due comunicazioni della Commissione, una sugli "Orientamenti relativi al distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi" ed una sui servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea".

⁴ "Dal 1996, i mercati, la tecnologia e le richieste degli utenti hanno avuto una rapida evoluzione. È stata acquisita esperienza in quei settori che erano allora in via di liberalizzazione nel quadro del programma per il mercato interno. Un maggior grado di liberalizzazione è stato raggiunto a livello comunitario, garantendo nel contempo e a volte migliorando il livello di qualità e di protezione degli utenti. "

Anche la sanità è stata oggetto di interventi della Commissione con le Comunicazioni del 2004, "Seguito del processo di riflessione di alto livello sulla mobilità dei pazienti e sugli sviluppi dell'assistenza sanitaria nell'Unione" e "Modernizzare la protezione sociale per sviluppare un'assistenza sanitaria ed un'assistenza a lungo termine di qualità, accessibili e sostenibili". Nel 2006, il 26 settembre, è arrivata la Comunicazione relativa ad un'azione comunitaria nel settore dei servizi sanitari"

Tramite Maastricht ed i criteri di convergenza e di stabilità della spesa pubblica si è indicata la strada verso le liberalizzazioni, le deregulation e le privatizzazioni. Si è cercato, cioè, di utilizzare le leve della spesa pubblica e del discredito del pubblico per aprire nuovi mercati. Il ruolo del servizio pubblico come base realizzare bisogni e diritti è stato messo in ombra dalla logica del risparmio e del profitto, in una prospettiva di commercializzazione. Ragione questa che ha prodotto la modifica delle politiche di concorrenza e di regolazione del mercato, avviando in molti casi, e nei settori delle public utilities, la sostituzione dei monopoli pubblici con monopoli od oligopoli privati.

Il bisogno di una cornice legale europea per i servizi pubblici

Sempre nel 1996 la Commissione preconizza addirittura un servizio pubblico europeo "generale con altre iniziative alla luce delle valutazioni precedentemente menzionate. Alcuni settori presentano infatti, in considerazione delle loro specificità prettamente tecniche, una dimensione transnazionale che non consente di soddisfare al meglio l'interesse generale a livello nazionale. Altri settori, infine, riguardano temi di interesse europeo (per esempio l'assetto del territorio o la protezione dell'ambiente)... Per rispondere ai bisogni che emergono in tali settori e garantire la massima efficienza e i servizi migliori, la Comunità potrebbe decidere di adottare, con modalità ancora da stabilire e sulla base delle competenze esistenti, iniziative volte a favorire il coordinamento degli organismi nazionali di interesse economico generale nel settore, ad esempio, delle condizioni di finanziamento pubblico e dei sistemi di controllo. Lo sviluppo del concetto di servizio universale o quello di obblighi di servizio pubblico, in particolare per quanto attiene alla qualità del servizio e ai diritti degli utenti, è una via ancora da esplorare."

Mentre dieci anni dopo afferma che "...non è necessario conferire alla Comunità ulteriori poteri nel settore dei servizi di interesse generale. In linea di principio, la Commissione condivide...che i poteri di cui dispone attualmente la Comunità in questo settore siano adeguati e sufficienti a garantire il mantenimento e lo sviluppo di servizi efficienti in tutta l'Unione...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 ad un approccio settoriale. La Commissione ritiene quindi opportuno allo stato attuale non presentare una proposta e riesaminare la questione in una fase successiva. Nell'ambito di tale analisi, la Commissione sottoporrebbe le eventuali proposte legislative ad un'ampia valutazione preventiva del loro impatto economico, sociale e ambientale".

Assistendo all'operato della Corte di Giustizia, che attraverso le sue sentenze, sta definendo il campo di applicazione delle regole di concorrenza al settore pubblico, in particolare a quello locale ed a iniziative come quelle di Eurostat, che ha deciso di escludere dalle spese della pubblica amministrazione, le attività in partenariati pubblico privato l'idea della Commissione sembra essere quella di fare finta di nulla, operando attraverso lo spezzettamento (la linea settoriale) dell'idea di interesse generale in modo da poter realizzare, in questa maniera, una politica, questa sì, generale, di riduzione dello spazio pubblico e di subalternità alle leggi commerciali, della concorrenza e del mercato interno.

A questa logica si oppongono oggi i sindacati europei, sia la Confederazione europea (CES) con una proposta di direttiva sui SIEG, sia la Federazione Europea dei Servizi Pubblici (FSESP) con una campagna per un quadro legale europeo, sia il Partito Socialista Europeo, sia lo stesso Parlamento

Europeo (con la recente risoluzione sul Libro Bianco), sia i movimenti che il 26-27 ottobre si riuniranno per la prima volta nel Social Forum per i servizi pubblici.

Susanna Florio⁵

I SERVIZI PUBBLICI NELL'EUROPA DELLE ISTITUZIONI

Da settembre il testo di proposta della Direttiva sui servizi nel Mercato interno ha ripreso il suo iter legislativo al Parlamento europeo per la seconda lettura. La direttiva, salvo imprevisti sarà varata a novembre di quest'anno. Il Consiglio, dopo la prima analisi del Parlamento UE e dopo gli emendamenti concordati e approvati da PSE e PPE, che hanno comportato una serie di importanti cambiamenti, ha presentato un suo testo, con una serie di modifiche. Il Consiglio afferma che si è trattato di modifiche "tecniche", su cui le valutazioni, anche in ambito sindacale, sono di grande preoccupazione. Allo stato attuale gli emendamenti presentati complessivamente sono 43 (inclusi gli 11 emendamenti della stessa relatrice tedesca, la socialdemocratica Gebhardt). Non sarà una battaglia semplice quella che precederà la votazione presso la Commissione Mercato Interno del PE, prima di passare all'Assemblea plenaria di Strasburgo. Il PPE sarebbe decisamente più favorevole al testo del Consiglio, che rende ancora più ambiguo il rapporto con il diritto del lavoro e la regolamentazione di accesso ed esercizio dei servizi. La CES ed il PSE avevano chiesto una chiara esclusione del diritto del lavoro (individuale e collettivo) dalla direttiva, che non può toccare nell'area di applicazione questioni come : accordi collettivi, regolamentazione del rapporto di lavoro, ecc. Ma non basta, nel nuovo testo del Consiglio si è perso il riferimento alla Carta dei Diritti Fondamentali, che in assenza di un trattato costituzionale dell'Unione Europea, rappresenta l'unico testo con valore giuridico per la salvaguardia e la difesa dei diritti dei cittadini, dei

⁵ Rappresentante della CGIL presso l'Unione europea; componente del Comitato economico-sociale

lavoratori e dei consumatori. Ritorna inoltre pericolosamente nella proposta il riferimento alla Direttiva distacco dei lavoratori (tra l'altro in via di revisione). Anche su questo la CES ha già detto che la direttiva servizi non deve interferire in ambiti che sono già tema di altre direttive specifiche. Si dovrà poi ancora discutere, a suon di emendamenti, sulla definizione del Consiglio su quelli che definisce "servizi non economici". La relatrice dell'SPD propone che tale termine venga sostituito da SIG (servizi di interesse generale), la cui area di competenza per quanto riguarda la definizione, le modalità di esercizio e quelle di accesso (incluso gli appalti) spetterebbe agli stati membri. I punti "equivoci" sono dunque molteplici, ma sostanzialmente il nodo di fondo è lo scontro sulle competenze nazionali e quelle comunitarie. La poca chiarezza lascerà un potere eccessivo di interpretazione alla Corte di Giustizia, a cui si rivolgeranno tutti coloro che riterranno di avere subito discriminazioni (imprese soprattutto).

Per non abbandonare l'idea un quadro di riferimento giuridico chiaro, la CES ed il PSE, separatamente e con testi diversi tra loro, hanno discusso in iniziative seminariali e di approfondimento di proposte di direttiva quadro sui servizi di interesse generale. La CES aveva inizialmente concordato un testo con la CEEP (associazione delle imprese pubbliche europee) che in seguito ha ritirato però il suo appoggio. Per il PSE, è stato anche il rapporto di Rapkay a rilanciare il libro bianco sui SIG della Commissione (2004), anche se diversi emendamenti del PPE ne hanno indebolito il contenuto propositivo. La CES, invece, lancerà nel suo periodo precongressuale, una campagna per la raccolta di un milione di firme a sostegno di una petizione che chieda alla Commissione di presentare una sua direttiva quadro sui SIG. L'idea di fondo è che il Mercato interno dell'UE non possa diventare uno strumento per scardinare il modello sociale europeo. La Commissione è l'unica istituzione che ha diritto di proposta legislativa, per questo qualsiasi richiesta da parte di associazioni, organizzazioni, ecc. non può che essere rivolta alle rispettive Dg di competenza. La Commissione negli ultimi due anni ha dimostrato una certa riluttanza nell'affrontare l'idea di una direttiva quadro sui SIG, mentre liberalizzazioni e privatizzazioni sembrano avere avuto un'accelerazione complessiva in diversi settori chiave (poste, trasporti, energia, ecc.) La strategia della CES, che verrà proposta al prossimo comitato esecutivo, sarà quella di chiedere alla Presidenza finlandese di turno nelle sue conclusioni del 14-15 dicembre 2006, una chiara presa di posizione in questa direzione. Allo stesso tempo si chiederà anche alla successiva presidenza tedesca di affrontare la questione di una direttiva quadro. Il lancio di questa raccolta di firme non può però farci dimenticare la battaglia che si sta svolgendo al Parlamento europeo e rimarrà alta la nostra attenzione fino al voto finale a Strasburgo, non escludendo una mobilitazione perché il Parlamento europeo non stravolga i principi ed i valori che sono propri del modello sociale europeo.

DIECI ANNI DI INTERVENTI DELLA COMMISSIONE EUROPEA NEL CAMPO DEI SERVIZI PUBBLICI

1996-2006

26 settembre 1996

Commissione europea - Comunicazione "I servizi di interesse generale in Europa", GU C 281 del 26.9.1996, pag. 3-12 C1996/281/03

19 gennaio 2001

Commissione europea - Comunicazione "I servizi d'interesse generale in Europa" (2001/C 17/04) (GUCE 17/4 del 19 gennaio 2001)

17 ottobre 2001

Commissione europea - Relazione al Consiglio europeo di Laeken – "Servizi di interesse generale" COM(2001) 598 def.

12 novembre 2002

Commissione Europea - DG Concorrenza Aiuti di Stato Politica degli aiuti di Stato – "Servizi di interesse generale e aiuti di Stato" (documento non ufficiale)

27 novembre 2002

Relazione della Commissione europea su "Lo stato dei lavori relativi alle linee direttrici in materia di aiuti di Stato per i servizi d'interesse economico generale" COM(2002) 636 def.

21 maggio 2003

"Libro verde sui servizi di interesse generale" (Presentato dalla Commissione) COM(2003) 270 def.

13 gennaio 2004

Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a "I servizi nel mercato interno" (presentata dalla Commissione) COM(2004) 2 def.

20 aprile 2004

Commissione europea – Comunicazione – "Prosecuzione del processo di riflessione di alto livello sulla mobilità dei pazienti e sugli sviluppi dell'assistenza sanitaria nell'Unione", COM(2004) 301 del 20.4.2004

Commissione europea – Comunicazione – "Modernizzare la protezione sociale per sviluppare un'assistenza sanitaria ed un'assistenza a lungo termine di qualità, accessibili e sostenibili: come sostenere le strategie nazionali grazie al "metodo aperto di coordinamento", COM(2004) 304 del 20.4.2004

30 aprile 2004

"Libro verde" presentato dalla Commissione, relativo a: "I partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni" Com (2004) 327 def.

13 maggio 2004

"Libro bianco sui servizi di interesse generale", Com(2004)374

4 aprile 2006

Commissione europea - Comunicazione – "Orientamenti relativi al distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi" - COM(2006) 159 definitivo - {SEC(2006) 439}

26 aprile 2006

Commissione europea – Comunicazione: "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea" - COM(2006) 177 def. - SEC(2006) 516} + Annex – Socio-economic and legal overview

26 settembre 2006

Commissione europea – Comunicazione: "Un'azione comunitaria nel settore dei servizi sanitari", SEC (2006) 1195/4

(scheda a cura di Enzo Bernardo)