



*Gruppo Socialista al Parlamento Europeo*  
*Bruxelles, Maggio 2006*

## INTRODUZIONE

### **I socialisti europei chiedono un quadro giuridico europeo per i servizi pubblici**

L'accesso a dei servizi pubblici di alta qualità è un tema politico chiave. Buone scuole e ospedali, acque pulite, energia e trasporti sicuri e affidabili figurano, ad esempio, nella maggior parte delle definizioni di una buona qualità di vita. Ora, il Gruppo PSE al Parlamento Europeo chiede azioni che puntino a proteggere e migliorare i servizi pubblici in tutta l'Unione Europea.

### **L'importanza dei servizi pubblici**

I servizi pubblici non solo sono un elemento essenziale nella qualità di vita dei cittadini. Essi svolgono anche un ruolo chiave nel cosiddetto cavallo di battaglia dell'UE, la strategia di Lisbona, che punta a basarsi sui valori certi del modello economico e sociale d'Europa, per creare l'economia più dinamica, coesa e sostenibile del mondo. Buoni servizi pubblici possono contribuire a superare la stagnazione economica, l'esclusione e l'isolamento; possono migliorare la coesione sociale e territoriale, così come favorire il funzionamento del mercato interno europeo e la sua competitività estera.

Servizi pubblici di alta qualità - aperti e trasparenti, con parità di accesso per tutti, sono dunque elementi essenziali nel modello europeo di società. Le forze di mercato, da sole, non possono garantire i servizi pubblici di cui abbiamo bisogno. Per questo motivo, le autorità pubbliche sono profondamente impegnate, a tutti i livelli, per fornire, regolare, organizzare e, in diverso modo, finanziare o sostenere tali servizi. Non è competenza dell'UE interferire nell'erogazione di questi servizi - al contrario, dobbiamo insistere perché essa stabilisca un quadro giuridico che permetta alle autorità pubbliche, a tutti i livelli, di adempiere al proprio compito di tutelare l'interesse pubblico nell'erogazione di questi servizi. Anche l'Unione deve svolgere il suo ruolo, garantendo norme adeguate in tutta l'Unione Europea, facendo sì che dei buoni servizi pubblici siano un elemento tangibile della cittadinanza europea.

### **Tradizioni nazionali diverse**

In tutta Europa, dei buoni servizi pubblici si considerano elemento essenziale di una società civilizzata. Tuttavia, le tradizioni nazionali - in termini di ciò che si eroga, del come e del quando -, differiscono profondamente, creando incomprensione e confusione sul significato esatto dell'espressione "servizi pubblici", e persino una certa reticenza nel cercare di elaborare criteri e linee guida europei comuni.

Le autorità nazionali, regionali e locali difendono la propria autonomia nella definizione delle politiche rivolte ai loro cittadini, ma, nella pratica, spesso devono far fronte all'interferenza della Commissione Europea o della Corte di Giustizia Europea, che considerano le loro attività dalla prospettiva delle regole del mercato interno europeo - ad esempio, giudicando le sovvenzioni incrociate contrarie alle norme sugli aiuti statali; imponendo pesanti obblighi agli appalti pubblici o considerando alcuni obblighi di servizio pubblico come ostacoli al mercato unico europeo.

Questa esperienza ha mostrato che non disponiamo né di garanzie effettive per l'autonomia locale, né di garanzia giuridica su quali servizi pubblici hanno bisogno i fornitori, le autorità pubbliche, le imprese private e gli utenti. Questi sono i problemi cruciali che una direttiva quadro europea deve affrontare.

### **Cosa sono i servizi pubblici? Affrontare la norma e il vocabolario**

Ciascuno di noi dà un significato diverso all'espressione "servizi pubblici". Alcuni pensano che i servizi pubblici siano quei servizi forniti o finanziati dal settore pubblico. Per altri, il criterio chiave dipende dal fatto se si erogano o meno "nell'interesse pubblico" e, in questo complicato dibattito, sono state presentate molte altre definizioni.

Nella proposta del Gruppo PSE per un quadro giuridico, parliamo di "servizi di interesse generale" (espressione abbreviata in SIG), perché ci preoccupiamo di servizi che riguardano l'interesse pubblico più ampio, nella loro disponibilità, qualità e accessibilità, indipendentemente dal fatto che appartengano o meno al settore pubblico. E, conformemente all'articolo 16 del Trattato dell'UE, parliamo anche di "servizi di interesse economico generale" (SIEG), che saranno probabilmente quelli maggiormente interessati dalle norme europee sul mercato interno.

L'idea che si cela dietro l'Articolo 16 è quella di differenziare quei servizi che potrebbero sensibilmente influenzare il funzionamento del mercato unico - perché sono di carattere economico -, da quei servizi di carattere non economico, che non lo interesseranno. Servizi non economici, compresi ad esempio la polizia e l'amministrazione della giustizia, si considerano ambiti interamente di competenza dei governi nazionali e locali, per i quali l'UE non ha alcuna competenza. Purtroppo, l'attuale legislazione europea non offre indicazioni chiare su come distinguere i servizi di interesse economico generale, i servizi di interesse generale e gli altri servizi - cosa che si traduce, nei diversi casi, in confusione sul livello di applicazione e sulla portata delle norme europee sul mercato unico.

Lo scopo di una direttiva quadro dell'UE deve essere quello di chiarire la situazione, al fine di **garantire le competenze dell'autorità pubblica, il principio di sussidiarietà e l'autonomia delle autorità locali**, definendo i rapporti tra le regole del mercato interno, da una parte, e, dall'altra, il raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico nella fornitura di quei servizi di interesse generale che hanno una dimensione economica significativa e potrebbero interessare il funzionamento del mercato unico. Secondo l'interpretazione del Trattato, saranno questi ultimi ad essere considerati Servizi di Interesse Economico Generale.

## Confusione e incertezza nella legislazione attuale

Sebbene il Trattato costituzionale proposto, una volta ratificato, fornirebbe tutele costituzionali per i servizi di interesse generale, una dettagliata legislazione - accumulata durante molti anni - lascia una grande incertezza nella pratica, perché il Trattato stabilisce solo i principi più generali che reggono i servizi pubblici<sup>1</sup>, mentre esiste una legislazione europea dettagliata che interpreta e regge le disposizioni del mercato unico.

Non è chiaro fino a che punto i servizi di interesse generale o di interesse economico generale sono coperti, ad esempio, dalla legislazione di competenza, dalla legislazione del mercato unico, o dalle norme disegnate per regolare i sussidi o bandire pubblici appalti. La legge evolve in funzione dei cambiamenti di posizione - spesso imprevedibili - della Commissione e delle sentenze della Corte di Giustizia Europee. E la liberalizzazione di diverse reti di servizi pubblici nel corso degli anni, come le telecomunicazioni, le poste, l'energia e le ferrovie, si è basata, volta per volta, su diverse norme, aggiungendo ulteriore complessità e incertezza giuridica.

Senza un quadro giuridico chiaro, il finanziamento e la gestione dei servizi pubblici in Europa dipendono dallo sviluppo imprevedibile della giurisprudenza e dell'interpretazione giuridica. I recenti Libro Bianco e Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale, e la Comunicazione sui Servizi Sociali di Interesse Generale<sup>2</sup>, hanno deluso coloro che aspettavano una base giuridica nuova e più sicura per i servizi pubblici: i documenti della Commissione non fanno allusione a nessun eventuale contenuto di un quadro giuridico europeo per i servizi pubblici.

## Il nostro appello all'azione: una base giuridica sicura per i servizi pubblici in Europa

Per tutelare i servizi di interesse generale e porre fine all'incertezza giuridica, l'Europa ha bisogno, senza ulteriori indugi, e parallelamente all'attuale lavoro sulla più estesa Direttiva sui Servizi, di un quadro giuridico generale dell'UE per i servizi pubblici, complementare alle disposizioni nazionali e settoriali esistenti, e basato su un processo decisionale congiunto con il Parlamento Europeo.

Il nuovo quadro giuridico deve:

- Delimitare chiaramente le responsabilità degli Stati membri da una parte e l'Unione europea dall'altra.
- Introdurre criteri che permettano di distinguere tra servizi di interesse generale "economici" e "non economici", ai quali si dovrebbero applicare disposizioni giuridiche diverse.

<sup>1</sup> In modo generale, l'UE e gli Stati membri garantiscano le condizioni in cui gli operatori dei cosiddetti "servizi di interesse economico generale" (vedi la sezione seguente) possono rispettare gli obiettivi di servizio pubblico che gli sono stati assegnati.

<sup>2</sup> COM (2003) 270, COM (2004) 374, COM (2006) 177.

- Mantenere l'attuale sovranità delle autorità locali nel disegno e nella gestione dei servizi pubblici di cui sono responsabili.
- Garantire il diritto dei cittadini ad una fornitura locale, in modo tale che i loro bisogni, le loro richieste e i loro problemi siano esaminati senza indugi e direttamente, e che si proteggano i diritti civili e dei consumatori.
- Rispettare la necessità di una legislazione settoriale per alcuni servizi e stabilire una relazione chiara tra questo tipo di legislazione e la Direttiva sui Servizi, attualmente in discussione in Parlamento.
- Garantire il rispetto dei principi di trasparenza, apertura, solidarietà; assicurare servizi di alta qualità, l'universalità, la parità di accesso, il partenariato con la società civile, la partecipazione della forza lavoro e garantire un ruolo al "terzo settore.
- Chiarire 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, siano essi economici o non economici, devono continuare ad essere compito degli Stati membri e delle loro autorità regionali e locali. Con la riserva che si adempiano le norme e i criteri chiave fin qui esposti, il Gruppo PSE esaminerà la più ampia varietà di soluzioni per la fornitura di servizi a livello locale, rispondendo ai bisogni locali.

### Uscendo dall'impasse - un progetto di Direttiva Quadro

Nonostante i reiterati appelli del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo di Barcellona del 2002, la Commissione non ha elaborato proposte legislative per i servizi di interesse generale e i servizi economici di interesse generale. La Commissione ha abbandonato in diverse occasioni il progetto, limitandosi ad affermare che il tema è troppo complicato e che una Direttiva non può affrontare una problematica così vasta, dovendo al tempo stesso tenere conto delle tradizioni nazionali, così diverse in questo ambito. La verità è che l'attuale Commissione è soggetta a una rigida agenda neoliberalista: la sua difficoltà con i servizi di interesse generale consiste nel fatto che essa non ha alcun interesse a far sì che una legislazione stabilisca dei limiti all'oscillazione dei mercati. I servizi pubblici non sono la sua priorità.

È tempo di rendere la pariglia alla Commissione. Per rispondere alla sua supposta spiegazione secondo la quale "non si può fare", il Gruppo PSE l'ha fatto. Lo scorso settembre, il Gruppo PSE ha designato un gruppo di consulenti giuridici indipendenti<sup>3</sup>, al fine di redigere una direttiva quadro europea sui servizi pubblici. Abbiamo invitato, inoltre, un ampio ventaglio di organizzazioni che rappresentavano fornitori di servizi, autorità

---

<sup>3</sup> Il gruppo era composto da: Prof. Stéphane Rodrigues, Docente dell'Università Paris I / Avvocato dello studio Lallemand & Legros, Jean-François Auby, Consulente legale per i servizi pubblici locali (Francia), Jens Lattmann, Consulente legale dell'Organizzazione tedesca dei Governi locali (Germania), Per Klok, Consulente legale internazionale della Confederazione Danese dei Sindacati (Danimarca), Prof. Giuseppe Pericu, Giurista, Sindaco di Genova (Italia).

pubbliche e utenti di servizi, per contribuire al lavoro del gruppo<sup>4</sup>. Il gruppo di esperti si è riunito tre volte, assieme alle organizzazioni partecipanti, e, a febbraio 2006, ha presentato le grandi linee di una direttiva quadro generale, perché se ne discutesse in occasione di un seminario pubblico organizzato dal Gruppo PSE.

Il Gruppo, con l'aiuto di una consulenza legale esterna, ha ultimato quindi il progetto di direttiva quadro, che si presenta adesso in questo documento.

Il nostro progetto aspira a tenere conto degli interessi di tutti: autorità pubbliche, fornitori di servizi pubblici, imprese private e cittadini. Esso è neutro, sia nei confronti di settori estesi che piccoli, neutro rispetto ai diversi settori, alla fornitura privata o interna di servizi, alle diverse opzioni nazionali o locali, rispetto al tipo e alla qualità dei servizi offerti. Fornisce semplicemente una serie di "regole del gioco", grazie alle quali le autorità nazionali, regionali e locali possano operare senza un'eccessiva interferenza da parte di Bruxelles. Allo stesso tempo, esso offre delle garanzie contro l'abuso di queste competenze nazionali e locali a fini protezionistici.

### **Parlamenti - autorità pubbliche - fornitori di servizi - Cittadini: costruiamo una solida coalizione per il cambiamento**

Il Gruppo PSE continuerà, su strade parallele, la campagna a favore di un chiaro quadro giuridico europeo per i servizi pubblici.

- al Parlamento Europeo, un deputato del Gruppo PSE, Bernhard RAPKAY, ha presentato il rapporto del Parlamento sui servizi pubblici, che dovrà essere adottato dal PE a luglio o settembre 2006. Il rapporto Rapkay darà l'opportunità di raccogliere sostegno in seno al Parlamento.

- parallelamente al rapporto Rapkay, il Gruppo PSE utilizzerà il progetto di proposta legislativa allegato, come base per esercitare ulteriore pressione sulla Commissione e il Consiglio, e per mobilitare una più ampia coalizione di sostegno tra le parti interessate.

La Commissione ha promesso di formulare la sua risposta al rapporto Rapkay entro la fine del 2006: questo ci lascia solo alcuni mesi per organizzare un'energica campagna, al fine di assicurarci che la stessa risponda con una proposta legislativa soddisfacente.

Gli obiettivi che abbiamo fin qui esposto - sicurezza giuridica, autonomia locale, miglioramento dei diritti dei cittadini e degli utenti dei servizi pubblici - sono ampiamente condivisi in Europa da coloro che sono interessati a disporre di buoni servizi pubblici. In occasione dei nostri contatti e dibattiti, nel corso dell'ultimo anno d'intensa attività, abbiamo ripetutamente constatato che c'è bisogno di un'azione urgente che punti a chiarire la legge. La pubblicazione di questo progetto di direttiva rappresenta un primo

---

<sup>4</sup> Commissione Europea, Comitato Economico e Sociale Europeo, Comitato delle Regioni, Federazione Sindacale Europea dei Servizi Pubblici (FSESP), Centro Europeo di Imprese con Partecipazione Pubblica e di Imprese di Interesse Economico Generale (CEEP), Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CMRE), Comitato europeo di collegamento sui servizi di interesse generale (CELSIG), Centro Internazionale di Ricerca e Informazione sull'Economia Pubblica, Sociale e Cooperativa (CIRIEC).

importante passo nella costruzione di una campagna forte per il cambiamento, che unisca gli utenti, i fornitori, le autorità pubbliche e i rappresentanti eletti a tutti i livelli.

Il gruppo PSE inviterà infine la Commissione a fare il lavoro che il Parlamento Europeo e il Consiglio Europeo le hanno chiesto di fare, presentando formalmente proposte legislative al Parlamento e al Consiglio. Il nostro prossimo compito è quello di mostrare l'ampio sostegno esistente per tale azione. Inviteremo il Consiglio a dimostrare la sua buona disposizione a raggiungere rapidamente un accordo su un quadro giuridico europeo effettivo per i servizi pubblici.

Il gruppo PSE sta inviando copia di questo documento alle organizzazioni con le quali abbiamo lavorato fino ad ora - così come alle altre parti importanti interessate, agli altri gruppi politici al Parlamento Europeo e ai Governi nazionali e ai Parlamenti degli Stati membri. Il gruppo PSE ritiene che il progetto di proposta legislativa rappresenti la base per un dibattito più ampio, e apprezzerà ogni osservazione e contributo al riguardo. Nei prossimi mesi, avvieremo dei contatti diretti e bilaterali con i parlamentari nazionali e le organizzazioni interessate, e si organizzerà inoltre, nell'autunno 2006, una tavola rotonda per tutti coloro desiderosi di costruire un quadro giuridico europeo per i servizi pubblici. Siamo disposti a valutare tutti i contributi, a collaborare con altri - che lo desiderino -, all'elaborazione di un testo comune, rivisto e ampliato; e a metterci d'accordo su come lavorare tutti assieme per esercitare una maggiore pressione sulla Commissione Europea, perché presenti infine proposte legislative e, sul Consiglio dei Ministri, perché lavori assieme al Parlamento ad un quadro giuridico che risponda ai nostri obiettivi comuni.

Abbiamo tutti aspettato troppo tempo. È ormai ora che la Commissione e il Consiglio mantengano le loro promesse.