



Cinque ragioni per promuovere subito servizi pubblici di qualità in Europa

- 1. Per il cittadino, l'Europa non deve limitarsi alla libera circolazione di beni, capitali, servizi e persone. L'Europa deve incarnare una visione comune di prosperità e benessere per tutti;**
- 2. L'esistenza di servizi pubblici di qualità è essenziale per rendere concreti i diritti fondamentali del cittadino e permettere il raggiungimento degli obiettivi europei di coesione, uguaglianza, sviluppo sostenibile, pari opportunità, parità di trattamento dei lavoratori, piena occupazione e competitività;**
- 3. I principi su cui si fondono i servizi pubblici – come l'universalità, la continuità, l'accessibilità, il controllo democratico e la tutela dell'utente – sono condivisi in tutta Europa e fanno parte dei nostri valori comuni;**
- 4. L'Europa deve allineare le sue norme sulla concorrenza per far sì che le generazioni future abbiano accesso a servizi pubblici di qualità fondati sulla solidarietà;**
- 5. È necessario un quadro giuridico europeo che, attenuando gli effetti della liberalizzazione come programma, inserisca i servizi pubblici di qualità nel modello sociale europeo e garantisca il diritto delle autorità nazionali, regionali e locali di rispondere ai bisogni dei propri cittadini.**

La FSESP è una federazione sindacale europea che raggruppa 216 sindacati della funzione pubblica che rappresentano circa 8 milioni di lavoratori in più di 36 Paesi (dell'Unione, candidati e dello Spazio economico europeo). È membro della CES. I suoi principali settori di attività sono: amministrazioni nazionali e amministrazione europea, amministrazioni regionali e locali, imprese dei servizi pubblici (elettricità, gas, rifiuti), servizi sociali e sanitari. FSESP: Rue Royale, 45, B-1000 Bruxelles, Belgio. Tel.: +32 2 250 10 80, fax: +32 2 250 10 99. Posta elettronica: epsu@epsu.org, sito internet: www.epsu.org





Cinque ragioni per promuovere subito servizi pubblici di qualità in Europa

Adottato dal Comitato Esecutivo della FSESP, 7 giugno 2005

Questo documento presenta gli argomenti che depongono a favore di un quadro giuridico europeo positivo per i servizi pubblici. Offre alcune piste su come realizzare una campagna in favore di tale quadro giuridico, per difendere i principi sui quali lo stesso dovrebbe fondarsi.

L'importanza dei servizi pubblici per il futuro dell'Europa

1. I servizi pubblici, a volte chiamati in gergo europeo¹ servizi d'interesse generale, sono parte integrante del sistema economico e sociale di ciascuno stato membro e del modello sociale europeo in generale. I servizi pubblici permettono di rispondere ai bisogni e agli interessi della collettività. I diritti che i cittadini europei possono esercitare in questo ambito sono riconosciuti dall'Unione. L'articolo II-36 del progetto di Trattato costituzionale "*riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale*", conformemente a quanto stabilito dalla Carta dei diritti fondamentali.
2. I servizi pubblici costituiscono uno degli strumenti chiave della realizzazione della strategia di Lisbona in termini di creazione di posti di lavoro, sviluppo sostenibile e sviluppo di un'economia della conoscenza. Gli articoli 1, 2 e 3 del progetto di Costituzione non potrebbero essere più chiari: L'Unione europea deve essere "*un'economia sociale di mercato altamente competitiva, che tenda ad una piena occupazione e al progresso sociale*" e "*un mercato unico in cui la concorrenza sia libera e non falsata*". Il Trattato afferma inoltre senza ambiguità che l'Unione europea deve promuovere "*la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri*".
3. Nella pratica, in realtà, l'Unione europea si è data poteri supplementari per promuovere la concorrenza, mentre le sue competenze in materia di solidarietà restano limitate. L'attuale dibattito sui servizi pubblici verte in gran parte sul modo di ristabilire l'equilibrio. La Commissione europea ha compiuto un primo passo dichiarando che "*in caso di controversia, l'assolvimento di una missione di servizio pubblico può effettivamente prevalere sull'applicazione delle norme comunitarie*"², e ciò, in breve, corrisponde a dire che la solidarietà deve avere la precedenza. Ora, la legislazione europea non va in tal senso; al contrario, indebolisce i servizi pubblici e i valori che essi rappresentano.

¹ La Commissione utilizza l'espressione "d'interesse generale" perché giudica il termine servizi pubblici "troppo impreciso".

² § 3.2, Libro bianco sui servizi d'interesse generale, 2004 (374).

La preminenza del diritto europeo della concorrenza

4. I conflitti tra le norme del mercato interno e i servizi pubblici hanno avuto una notevole incidenza sulla struttura dei servizi pubblici stessi negli Stati membri, attraverso quattro grandi meccanismi³:
- Le direttive sulla liberalizzazione che vietano l'integrazione del settore pubblico⁴;
 - I procedimenti intentati contro il finanziamento dei servizi pubblici, in applicazione di quanto previsto dal Trattato in materia di restrizione degli aiuti statali;
 - I procedimenti intentati contro l'offerta diretta di servizi da parte delle autorità pubbliche o contro le restrizioni imposte all'offerta di servizi in un Paese (nella sanità, ad esempio), in applicazione delle norme sulla concorrenza;
 - La liberalizzazione del commercio dei servizi (GATS) nell'ambito dell'OMC, secondo la quale la Commissione europea potrebbe avviare, per conto degli Stati membri, negoziati finalizzati all'apertura di determinati servizi (come l'acqua, ad esempio) alla concorrenza privata.
5. In seno alla Commissione europea, i servizi pubblici sono di competenza della Direzione Generale Mercato Interno, vale a dire la Direzione Generale incaricata di eliminare gli ostacoli alla concorrenza. Solamente i servizi "*non economici*", che non hanno incidenza sul commercio, sfuggono alle norme comunitarie sulla concorrenza e gli aiuti pubblici. Tuttavia, l'espressione "*non economici*" non ha senso al di fuori del contesto legale europeo della politica della concorrenza⁵ ed è la Corte di giustizia europea che stabilisce, caso per caso, il carattere economico di un servizio. Il semplice fatto che operatori privati siano presenti in un settore del servizio pubblico può far dare valore "*economico*" a quel servizio, ed è ciò che sta accadendo sempre più spesso.
6. La FSESP ha chiesto che settori quali l'educazione, la sanità, l'acqua, la gestione dei rifiuti e i servizi sociali siano esclusi dalla politica della concorrenza, ma difficilmente riuscirà ad averla vinta, tenuto conto della preminenza della legislazione sulla concorrenza e delle differenze strutturali tra i diversi Stati membri. L'eventuale esclusione dalla politica europea degli aiuti pubblici di determinati settori e/o attività che si trovino al di sotto di certi limiti è oggetto di aspre discussioni. Stabilire (a livello nazionale) misure di restrizione dell'accesso di imprese private (commerciali), come nel caso dei Paesi Bassi, in cui è stata approvata una legge che vieta la privatizzazione dell'acqua, può rallentare ma non arrestare l'intrusione della legge sulla concorrenza.

³ Critica del Libro verde della Commissione sui servizi d'interesse generale, da parte di David Hall, PSIRU, Università di Greenwich, d.j.hall@gre.ac.uk, settembre 2003.

⁴ Le direttive sulla liberalizzazione (poste, telecomunicazioni, elettricità, gas, trasporto) contengono anche obblighi di servizio pubblico, come l'universalità del servizio, i diritti del consumatore e dell'utente, la sicurezza e la salute dei lavoratori, norme ambientali.

⁵ Per servizio "*non economico*" si intende ogni servizio prestato dal sistema educativo di base nonché dal sistema legale, giudiziario, di polizia e di protezione sociale ...

Mantenere lo statu quo non è una scelta accettabile!

7. In ogni caso, mantenere lo statu quo non è una scelta valida. I recenti avvenimenti – in particolare la proposta della Commissione di una direttiva sui servizi e il pacchetto di "misure Monti", relative agli aiuti pubblici – mostrano che la situazione attuale non è sostenibile: in assenza di una legislazione europea specifica che tuteli i servizi pubblici, l'Unione europea continuerà a incoraggiare il processo di liberalizzazione di tali servizi e, quando tale processo sarà completato, continuerà a ridurre gli obblighi di servizio pubblico degli operatori privati. S'impone una strategia dinamica che consenta all'Unione europea di agire in favore di servizi pubblici solidali. Ebbene, ciò richiede una spinta dalla base, soprattutto se si tiene conto che spesso sono gli attori locali e regionali a determinare lo stato e il funzionamento dei servizi pubblici, come ad esempio l'aggiudicazione di contratti, l'offerta di servizi, la garanzia di occupazione, la promozione della partecipazione democratica, ecc. È necessario convincere tali attori che l'azione dell'Unione europea in questo ambito rafforzerà le loro libertà.
8. Il momento è favorevole all'azione, giacché, recentemente, alcuni eurodeputati, del Gruppo socialista europeo, hanno espresso la necessità di un quadro giuridico europeo per i servizi pubblici, che faccia da contrappeso alla politica di liberalizzazione accelerata che sta portando avanti la Commissione. Come può la FSESP approfittare al massimo di questa nuova opportunità di mobilitazione a favore della creazione di un quadro giuridico positivo per i servizi pubblici?

Dobbiamo specificare finalità e contenuti di tale quadro giuridico

9. Attraverso la risoluzione adottata dal suo Comitato esecutivo del novembre 2003, la FSESP ha confermato il suo appoggio a un quadro giuridico dei servizi pubblici, attraverso la procedura di codecisione (vale a dire che il Parlamento europeo e il Consiglio decidono insieme). La FSESP ha dichiarato che tale quadro dovrebbe stabilire:
- Principi comuni di servizio pubblico;
 - La certezza giuridica del primato dell'interesse generale sulle regole della concorrenza e l'esclusione da tale ambito dei servizi sociali, di quelli sanitari, dell'acqua e dell'istruzione⁶;
 - Il diritto delle amministrazioni locali e regionali a fornire servizi essenziali, senza temere ulteriori intrusioni da parte della Commissione europea o della Corte di giustizia;
 - la creazione di un Osservatore dei servizi pubblici, con la partecipazione dei sindacati ai compiti di monitoraggio e valutazione dei servizi pubblici, impatto della liberalizzazione, promozione della cooperazione, miglioramento delle norme, monitoraggio dell'evoluzione dei bisogni dei cittadini, ecc.;
 - Meccanismi finanziari a favore del servizio pubblico, che tengano conto della necessità e degli aspetti positivi della condivisione del rischio⁷.

⁶ Si esclude in modo esplicito la fabbricazione e il commercio delle armi.

⁷ Per i servizi pubblici, i principi di solidarietà, uguaglianza e condivisione del rischio rivestono una importanza capitale, ma, per i mercati, questi meccanismi sono considerati aiuti pubblici che rischiano di falsare la concorrenza. Il Libro verde sui servizi di interesse generale fa notare che i criteri di scelta di un meccanismo di finanziamento, così come la sua efficacia o i suoi effetti redistributivi non vengono presi in considerazione dalla legislazione europea.

10. La FSESP ha adottato molti altri testi esplicativi, che enumerano inoltre le ragioni - condivise da altre organizzazioni⁸-, della necessità di un quadro giuridico europeo. Essa ha altresì riconosciuto che un approccio settoriale non sarebbe sufficiente, dal momento che importanti missioni di servizio pubblico sono a volte garantite da diversi settori (ad esempio il riscaldamento, che può essere elettrico o a gas)⁹.
11. Un quadro giuridico dovrebbe prima di tutto sostenere "*i principi comuni di servizio pubblico*" e gli obiettivi dei servizi pubblici. Quelli citati più frequentemente sono i seguenti: universalità, continuità, qualità del servizio, accessibilità e tutela del consumatore e dell'utente. La sicurezza e la salute, la garanzia della fornitura, l'accessibilità alla rete e l'interconnessione, il pluralismo dei media, sono altri dei principi citati dalla Commissione europea, assieme alla necessità di una valutazione e di un finanziamento adeguato.
12. La FSESP ha inoltre sottolineato l'importanza della "*concertazione*" con i lavoratori e le organizzazioni sindacali, con gli utenti e i cittadini, oltre ai concetti di controllo democratico, trasparenza e responsabilità pubblica. Da parte nostra, desidereremmo aggiungere la solidarietà, in quanto i servizi pubblici sono espressione tangibile della solidarietà¹⁰ tra le generazioni, attraverso la condivisione dei rischi, nei confronti dei gruppi vulnerabili e tra le regioni (uguaglianza dei prezzi).
13. A livello europeo, in seno alla FSESP come altrove, a malapena ci si è interrogati su ciò che tali termini significhino in pratica nei diversi Stati membri, non fosse altro perché una direttiva quadro non tratterebbe questa questione nei dettagli, cosa che spetterebbe piuttosto agli Stati membri. Di fatto, l'articolo III-122 del progetto di Trattato costituzionale riconosce che l'Unione europea può adottare delle leggi in materia di servizi pubblici, ma le autorità nazionali, regionali e locali competenti sono responsabili della definizione, della organizzazione, del finanziamento e della supervisione di tali servizi¹¹.

⁸ La CES e le sue federazioni sindacali di categoria, tra cui la FSESP, hanno definito, assieme al CEEP, il concetto di quadro europeo dei servizi di interesse generale e hanno affermato la necessità che il Trattato vi faccia espressamente riferimento.

⁹ "Evaluating the impact of liberalisation on public services - a critique of the European Commission 2004 report *Horizontal evaluation of the performance of network industries providing services of general economic interest*, SEC(2004) 866" di David Hall, d.j.hall@gre.ac.uk.

¹⁰ Carta dei servizi d'interesse generale della CES e del CEEP, 2000.

¹¹ Molti di questi principi appaiono già in certa misura nelle direttive settoriali (poste, telecomunicazioni, ecc.) come "obblighi di servizio pubblico".

14. Tuttavia, se un quadro giuridico deve stabilire l'obbligo degli Stati membri di garantire la disponibilità, la qualità, la regolamentazione e il finanziamento dei servizi pubblici, conformemente ai criteri stabiliti, sarà necessario allora avviare una riflessione comune su ciò che questo significherà nella pratica. Riteniamo utile verificare l'applicazione oggi dei suddetti principi e fornire, inoltre, esempi di ciò che tali principi significano già nei diversi Stati membri.

È ciò che tenta di fare la tabella che segue. Qualche ripetizione delle diverse voci sarà inevitabile.

Esempi di principi di servizio pubblico e di situazioni pratiche		
Principi/ obiettivi	Ciò che significano e rappresentano	Esempi di norme/ Strumenti esistenti
<i>Parità di accesso</i>	Divieto di discriminazione basata sullo status sociale o personale, sulla situazione geografica o tra le diverse categorie di utenti	BE : diritto ad una fornitura minima di elettricità
<i>Universalità.</i>	La fornitura del servizio deve essere universale, anche se va contro considerazioni di ordine commerciale o di redditività	
<i>Continuità e qualità del servizio</i>	Obbligo di mantenere la fornitura; manutenzione di lunga durata e investimento	NL : divieto di privatizzazione dell'acqua.
<i>Accessibilità</i>	Controllo dei prezzi /aiuti Limitazione dei benefici?	BE : le imprese commerciali non possono beneficiare di aiuti per la custodia dei figli
<i>Tutela dell'utente/consumatore</i>	Informazione, risarcimento	Carte dei pazienti
<i>Concertazione</i>	Diritti dei lavoratori in merito a informazione, consultazione e partecipazione. Gruppi di utenti	
<i>Controllo democratico</i>	Trasparenza, obbligo di rendere conto	Regolatori nazionali per i settori liberalizzati UE : Osservatorio europeo?
<i>Solidarietà</i>	Tra le generazioni (sistema educativo, tutela della terza età) ; attraverso la condivisione dei rischi (servizi sanitari, ad esempio); verso i gruppi vulnerabili (garantire l'accesso ai servizi essenziali e promuovere l'integrazione e l'occupazione), e tra le regioni (parità di prezzi).	Pensione collettiva Famiglie <i>senza figli</i> , sia per le persone sane che malate Accesso per i disabili Quote di occupazione DE : "parità di condizioni di vita" nella Costituzione UE : fondi strutturali

15. Un quadro giuridico conterrebbe anche altre disposizioni, in materia di valutazione, finanziamento, ecc. Potrebbe inoltre stabilire dei criteri per lo sviluppo di servizi pubblici paneuropei (accesso ad Internet, ad esempio) cofinanziati dai Fondi strutturali europei. Sarebbe un'espressione tangibile della non discriminazione e della solidarietà tra i cittadini europei, e magari potrebbe gettare le basi di un futuro patto europeo di coesione economica e sociale.

Attuali posizioni rispetto a un quadro giuridico per i servizi pubblici

16. Il fondamento giuridico di un tale quadro è oggi oggetto di dibattito. La Commissione ha annunciato che non si pubblicherà alcun testo prima della ratifica del progetto di Trattato costituzionale, vale a dire prima del 2006. L'eurodeputato Werner Langen, uno dei principali attori del dibattito parlamentare sui servizi pubblici, continua a porre la questione dell'importanza di sapere se l'Unione europea ha competenza per regolamentare i servizi pubblici e si interroga sull'utilità di un quadro giuridico generale. Tuttavia, molti eurodeputati e politici europei ritengono tale quadro necessario, non fosse altro che per contrastare la proposta di direttiva sui servizi. Noi dovremo convincerli ad agire e dovremo farlo in collaborazione con altre organizzazioni.