

OMC, AGCS in Europa, i nostri servizi pubblici non sono in vendita !

a cure del collettivo AGCS/Servizi pubblici.

(data di pubblicazione su www.attac.it 01 luglio 2002)

Nota:

OMC: Organizzazione mondiale del commercio

AGCS: Accordo generale sul commercio dei servizi.

Perché questo appello?

I servizi pubblici - acqua, depurazione, raccolta e trattamento dei rifiuti, elettricità, trasporti, gas, servizi sanitari, educativi, di prossimità (assistenza alla persona, asili nido.), sicurezza, telefonia, poste - sono un indispensabile elemento di garanzia dei diritti fondamentali della persona e degli strumenti di coesione economica sociale e territoriale. Poiché sono indispensabili al benessere degli abitanti e, a seconda della loro modalità organizzativa, possono anche essere fonte di considerevoli profitti, la posta in gioco economica è colossale. Il ruolo delle autorità pubbliche è essenziale, a tutti i livelli territoriali, per la loro definizione e la loro organizzazione.

I servizi pubblici sono beni e servizi che la società ritiene di dover sottrarre alle strette regole del mercato, poiché nessuno deve esserne escluso. Si basano su principi di solidarietà e condivisione dei beni e delle risorse. L'equità nella fruizione, la loro capacità di adattamento, la continuità di servizio, e oggi, il principio di precauzione, ne formano lo zoccolo fondamentale. Rappresentano bene le poste in gioco della società, gli oggetti di conflitto, ma sono anche il risultato del rapporto di forza sociale e politico di un dato momento nella vita di una società.

Le liberalizzazioni dei servizi pubblici da parte dei governi, da vent'anni a questa parte, in un contesto di evoluzione tecnologica più o meno importante secondo i settori, con il progressivo prevalere dei mercati finanziari su quelli reali e la crescente globalizzazione delle economie, li consegnano alle forze di mercato, rimettendo in discussione il loro stesso oggetto e i regolamenti che li disciplinano. Adesso, con senso di urgenza, il processo di liberalizzazione prosegue nei servizi di rete. I servizi sanitari ed educativi non sono esclusi da questo processo. Le politiche in atto sono il risultato di decisioni prese dai governi in seno ad istanze europee e internazionali. Una nuova tappa si apre con il negoziato sull'Accordo Generale sui Servizi, nel quadro dell'OMC e sarà la Commissione Europea a condurre i negoziati a nome della totalità dei paesi dell'Unione Europea. Per tutti coloro che non accettano il dominio del denaro e vogliono un mondo più solidale e fraterno evitare nuove tappe di liberalizzazione, rifondare il servizio pubblico e ridefinire un nuovo quadro regolamentare per servizi d'interesse pubblico a livello europeo, saranno compiti prioritari. Al giorno d'oggi, davanti alle forze neo-liberali e agli interessi dei grandi gruppi finanziari che vogliono accelerare la liberalizzazione per aprirsi nuovi mercati, la dispersione delle forze associative e sindacali non permette né di focalizzare la questione, né di fare sufficienti proposte, né di creare il rapporto di forza necessario per imporle.

A cosa servono i servizi pubblici?

Per servizi pubblici si intende la fornitura di beni e servizi essenziali per la vita quotidiana e per l'esercizio dei diritti fondamentali della persona. Questi servizi possono essere forniti sia direttamente dai pubblici poteri (amministrazione statale e delle entità locali), sia da imprese pubbliche, private o miste. La missione dei servizi pubblici è definita dal legislatore ed ogni livello territoriale competente determina la modalità (tipo d'impresa, messa in pratica della missione) di fornitura del servizio o del bene. Questi servizi pubblici garantiscono i diritti fondamentali attraverso la garanzia dell'accesso ad alcuni beni e servizi (energia, cure, comunicazione, trasporti, istruzione, sanità.), in ogni punto del territorio, senza discriminazioni ed in maniera uguale per tutti. I servizi pubblici contribuiscono alla coesione economica, sociale e territoriale e permettono di sottrarre alla ricerca del profitto beni e servizi giudicati essenziali. Alcuni dipendono dal settore commerciale (elettricità, ecc.), altri palesemente ne sono autonomi (stato civile, ecc.). Tra l'uno e l'altro tipo esistono poi tutte le sfumature.

E' difficile fissare a priori una lista di tutti i servizi pubblici che devono essere qualificati come non economici. Al tempo stesso, i servizi pubblici sono un mezzo di cui possono dotarsi i pubblici poteri per regolare il mercato, condurre politiche pubbliche (politica energetica, protezione dell'ambiente) e concorrere allo sviluppo economico e sociale. I servizi pubblici sono ben presenti in tutti i paesi dell'Unione Europea, sotto forme e nomi diversi. Ma le loro finalità sono identiche e le istanze europee le hanno riconosciute come "valori comuni" dell'Unione Europea. Oltre ad aver contribuito alla coesione economica, sociale e territoriale dei diversi Stati membri dell'Unione Europea e al sentimento d'appartenenza ad una identità nazionale, i servizi pubblici devono essere lo strumento per costruire un'Europa che non sia semplicemente una zona di libero scambio, e per fare emergere una cittadinanza europea, situata tra la nazione e il mondo. Per di più, senza la presenza di servizi pubblici, non v'è democrazia possibile.

Da alcuni anni, il modello francese di servizi pubblici è rimesso in discussione dalla costruzione europea e dai negoziati internazionali, in particolare dall'Accordo Generale sul Commercio dei Servizi (AGCS). Dei servizi pubblici al livello europeo? In tutti gli Stati membri dell'Unione Europea si trovano servizi pubblici, o servizi d'interesse pubblico, e i settori coperti sono gli stessi: acqua, energia, poste, trasporti, ecc.

Al di là delle differenze tra modelli nazionali (in Francia, una sola impresa pubblica per gestire l'energia, l'EDF, in Germania circa 1000 imprese al livello regionale e locale), dipendono tutti da regole diverse dalle leggi generali sulla concorrenza. Il Trattato di Amsterdam li ha riconosciuti come "valori comuni" dell'Unione (articolo 16). Ovunque, essi sono fondati sulla solidarietà tra regioni e generazioni e giocano un ruolo sociale nella coesione sociale, economica e territoriale. Rappresentano una parte del modello sociale europeo.

Occorre dunque avere dei servizi d'interesse pubblico, ovunque e per tutti, anche a livello europeo. Al livello europeo, si può pensare al trasporto ferroviario, ad un sistema di orientamento satellitare (Galileo) affinché l'Europa sia indipendente dal GPS americano, alla sicurezza marittima, alimentare, al controllo aereo. Perché non predisporre una tariffa unica europea del francobollo che riduca lo svantaggio di regioni periferiche o difficilmente raggiungibili?

L'AGCS, una logica infernale!

L'AGCS fa parte degli accordi istitutivi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio(OMC), conclusi nel 1994. Si tratta di un accordo quadro che intende definire i principi generali su cui si fonderanno i negoziati commerciali in materia di servizi. Il suo obiettivo è di raggiungere progressivamente il più alto livello di liberalizzazione dell'insieme dei servizi, senza stabilire però quali settori di servizi dovrebbero essere assoggettati alla liberalizzazione: sono gli Stati che rendono impegni a questo proposito. Ma dove sono i servizi pubblici?

Per coprire l'intera gamma dei servizi, si utilizzano due sistemi. Da una parte, l'accordo dà dei servizi una definizione estremamente ampia: riguarda tutti i servizi di tutti i settori fatta eccezione per quelli forniti nell'esercizio dei poteri di governo, vale a dire quelli che non sono offerti su base commerciale, né in concorrenza con uno o più fornitori di servizi.

D'altra parte, i servizi vi sono definiti attraverso la distinzione di forme di scambio internazionale di servizi, chiamate "modalità di fornitura". Prima modalità, la prestazione transfrontaliera: il servizio oltrepassa la frontiera, partendo da un paese per essere consumato in un altro (diffusione di un programma televisivo via satellite). Seconda modalità, il consumo all'estero: il consumatore oltrepassa la frontiera (il turista che si reca in un albergo all'estero). Terza modalità, lo stabilimento: il fornitore oltrepassa giuridicamente la frontiera per investire e insediarsi in un paese estero (succursale bancaria). Quarta modalità, il movimento temporaneo di persone fisiche: il fornitore del servizio oltrepassa la frontiera, ma stavolta sotto forma di uno spostamento fisico di persone, per un periodo limitato. Queste distinzioni permettono di coprire tutti i settori dei servizi, ad eccezione dell'esercito e della giustizia. Non si fa alcun riferimento al servizio pubblico o d'interesse pubblico e la loro specificità non è né riconosciuta né menzionata.

Non lasciarsi ingannare dalle regole del gioco. Si ritrovano nell'AGCS le grandi "regole del gioco" del commercio internazionale, relative al principio di non discriminazione. La clausola della nazione più favorita (NPF) stipula che il vantaggio accordato ad un membro, può essere richiesto a diritto

da ogni altro membro, e si applica a tutti i settori dei servizi. La clausola del trattamento nazionale implica che un vantaggio, un aiuto o una sovvenzione accordati ai fornitori di un servizio di un paese siano estesi a tutti i fornitori stranieri. L'accesso ai mercati illustra precisamente quali siano le limitazioni di personale e di partecipazione al capitale, in esame dei bisogni economici, in numero di operazioni di servizio o in quantità totale di servizi prodotti. Queste ultime due clausole si applicano solo ai settori su cui i membri si impegnano.

Impegni volontari. senza ritorno!

Gli Stati membri determinano quali settori possono essere liberalizzati. Questa "apertura al mercato" si realizza a partire dalle concessioni che essi si accordano l'un l'altro. Devono essere chiaramente menzionate per essere integrate all'accordo, vertono sull'accesso al mercato e il trattamento nazionale e sono presentati secondo le diverse modalità di fornitura.

Per esempio, l'Unione Europea ha proposto di liberalizzare l'istruzione: i livelli primario, secondario e superiore sarebbero liberalizzati secondo la prima, seconda e terza modalità con la condizione della nazionalità per la prima sola modalità; il livello dell'insegnamento per adulti secondo la prima, seconda e terza modalità, senza restrizioni.

L'AGCS non lascia niente al caso. Le "sovvenzioni possono creare distorsioni alla concorrenza" e dunque, all'occorrenza, devono essere soppresse. Allo stesso modo, le leggi e i regolamenti non devono in alcun modo intralciare la concorrenza. Un gruppo di lavoro è incaricato di esaminare la regolamentazione interna dei paesi membri per determinare se una legislazione sia "più rigorosa del necessario per assicurare la qualità del servizio". Mentre questa necessità non sta scritta da nessuna parte, è l'OMC che deve prendere la decisione finale, sulla base della propria valutazione e senza alcun contraddittorio. Infine, l'articolo XXIII-3, chiamato "denuncia in caso di non violazione", permette ad un operatore di servizi che si ritiene leso da una regolamentazione peraltro conforme alle regole dell'AGCS, di sporgere denuncia e di ottenere compensazione o il ritiro della regolamentazione... Come ultima risorsa, sarà l'Organo di risoluzione delle controversie (ORC) dell'OMC, opaco tribunale interno senza contraddittorio e che non rende conto a nessuno, a giudicare la validità delle regolamentazioni in questione.

OMC: Doha ignora i servizi pubblici.

La Quinta Conferenza ministeriale dell'OMC si è tenuta a Doha (Qatar) dal 9 al 14 dicembre 2001, due anni dopo l'insuccesso del vertice di Seattle e si è conclusa dopo un lungo braccio di ferro tra i diversi negoziatori, con una dichiarazione finale volta a lanciare un "ciclo di sviluppo". Uno sviluppo senza servizi pubblici! Infatti, la dichiarazione ha ribadito la necessità di portare avanti negoziati come quelli condotti a Ginevra a partire dal 1994. L'accordo non è stato modificato per considerare i servizi pubblici, né per escludere dai suoi principi i "beni comuni dell'umanità". Questo risultato non può servire da compromesso: il proseguimento dei negoziati a Ginevra dovrà poter riconoscere il ruolo dei servizi pubblici. L'Unione Europea, che ha negoziato per conto degli Stati membri, deve consolidare i servizi di pubblico interesse e immetterli nell'OMC. E' questa la condizione per un vero sviluppo, inteso come "processo d'estensione delle libertà reali di cui godono gli individui", secondo il premio Nobel per l'economia Amartya Sen.

Quali proposte?

Nell'ambito dell'OMC e degli organismi mondiali, i servizi pubblici (o i servizi d'interesse pubblico), devono essere riconosciuti come uno strumento per ciascuno per esercitare i propri diritti fondamentali. Di conseguenza, essi non possono essere sottoposti alla ricerca del profitto ed fare l'oggetto di mercanteggiamenti.

L'OMC e le istituzioni finanziarie internazionali (FMI, Banca Mondiale.) devono essere vincolate al rispetto della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e integrate nel sistema delle Nazioni Unite. I servizi pubblici possono essere oggetto di scambi tra le collettività pubbliche di diversi livelli territoriali e istituzionali. Questi scambi possono dare luogo a compensazioni finanziarie. Le condizioni di scambio devono essere dibattute non solo dagli Stati, ma anche da cittadini, residenti e organizzazioni che li rappresentano, affinché essi non vengano spossessati delle garanzie che i

servizi pubblici devono fornire loro per il buon godimento dei diritti fondamentali. Alcuni beni essenziali per la vita, come l'acqua, l'aria, devono essere dichiarati beni pubblici a livello internazionale (o "beni comuni dell'umanità") e gestiti in quanto tali sotto il controllo di istituzioni internazionali e organizzazioni rappresentative dei cittadini (ONG.).

A livello europeo conviene chiarire il mandato dell'Unione Europea che negozia per la totalità degli Stati membri. Questo mandato deve poggiare sui seguenti principi:

- equità d'accesso per tutti i residenti europei su tutto il territorio,
- continuità dei servizi,
- adattamento che prenda in considerazione l'evoluzione dei bisogni delle popolazioni,
- trasparenza nella definizione di obiettivi e missione dei servizi pubblici e loro gestione,
- valutazione pluralista, pubblica e contraddittoria, con la possibilità di avvalersi di una pluralità di competenze.

Spetta a noi fare vivere questa campagna. Queste proposte vanno verso la costruzione di una società più giusta, solidale, più aperta ai bisogni di uno sviluppo durevole. Portano con sé un allargamento della democrazia. In realtà, è inconcepibile che l'avvenire, il funzionamento di imprese e attività vitali per la comunità possano decidersi al di fuori dei loro dipendenti, dei cittadini, degli utenti. E' urgente aprire un dibattito su di essi, ed possibile farli funzionare. E' per questo motivo che facciamo appello a tutte/i coloro che prendono a cuore questi problemi, alle associazioni, alle organizzazioni sindacali, agli eletti locali, nazionali ed europei. Insieme, abbiamo il compito di fare vivere questa campagna nei futuri incontri cittadini, nei dibattiti elettorali e post-elettorali, nelle mobilitazioni sociali che già si preparano, e infine, nei grandi incontri internazionali. Poiché le nostre scelte di solidarietà fanno eco agli impegni di coloro che, ovunque nel mondo, lavorano per costruire alternative democratiche alle politiche liberali.

Traduzione a cura di Elisa Renda