

Romano Prodi

Presidente della Commissione europea

Servizi pubblici: un ruolo per l'europa

*Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort*

Le service public et l'europa une voie vers la convergence
université paris ix dauphine

Parigi, 18 ottobre 2002

Signor ministro,
Signore e signori,

Il tema scelto per questa conferenza-dibattito è molto importante per le attività e per la missione della Commissione europea. Ringrazio quindi il presidente della Université Paris-Dauphine Bernard de Montmorillon e Christian Stoffaës, presidente dell'Initiative pour des Services d'Utilité Publique en Europe (ISUPE) per avermi invitato qui.

Ho accolto l'invito con entusiasmo perché avverto la necessità di una riflessione approfondita e obiettiva sul ruolo dell'Europa nel campo dei servizi pubblici.

Inoltre, sono felice di parlare in presenza di autorità tanto eminenti, dalle quali mi aspetto un dibattito stimolante.

Il tema dei servizi pubblici mi è particolarmente caro anche per motivi personali. Tutto il mio percorso -- come professore universitario, presidente dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), che è stata la più grande *holding* pubblica italiana e come presidente del Consiglio -- è legata in parte ad esso. Il tema solleva alcune questioni rilevanti:

- il confine tra sfera pubblica e sfera privata;
- i ruoli dello Stato e del mercato nell'allocazione delle risorse;
- la regolamentazione dell'attività economica;
- le liberalizzazioni;
- il diritto dei cittadini di accedere ai servizi d'interesse generale.

Tali questioni dipendono dall'evoluzione delle dottrine economiche e delle stagioni politiche ma sono da sempre in cima all'agenda dei vari paesi occidentali.

Il tema oggi trattato si colloca al centro di una serie di tendenze legate ai grandi mutamenti del rapporto tra autorità pubblica e mercato, all'evoluzione del processo d'integrazione europea e all'importanza del concetto di cittadinanza europea.

La questione dei servizi pubblici è ampiamente dibattuta, in Europa e altrove. Ciò è ben comprensibile, poiché tale questione è direttamente legata al nuovo modo di essere degli Stati e delle autorità pubbliche e, più in generale, si riallaccia all'antica questione del rapporto tra lo Stato e il mercato.

La tendenza generale, affermatasi soprattutto negli ultimi vent'anni, è quella di un'autorità pubblica che non fa, che non produce più direttamente ma che regola, controlla, arbitra e fissa le "regole del gioco". Un'autorità pubblica che cura la regia dei servizi pubblici anziché produrli direttamente.

Ciò è vero soprattutto in Europa, in cui l'obiettivo, che era anche una necessità, di creare un mercato unico ha senza dubbio favorito tale evoluzione.

La prima fase dell'integrazione europea, infatti, è stata per vari aspetti un'integrazione di tipo "negativo".

Si trattava di abbattere le varie barriere e i vari ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali. Non dimentichiamo che agli albori del processo d'integrazione, esistevano degli ostacoli alla libera circolazione addirittura all'interno di alcuni Stati membri!

Si trattava cioè di operare per assicurare più libertà tra gli Stati al fine di realizzare qualcosa di molto diverso di una semplice area di libero scambio; più concorrenza nell'economia -- perché la concorrenza genera innovazione e progresso -- ma anche più coesione, indispensabile per uno sviluppo sano ed equilibrato delle nostre società.

La realizzazione di un mercato interno basato su un sistema di sana concorrenza, dunque, non è affatto incompatibile -- anzi, è totalmente compatibile -- con quelle preoccupazioni di ordine sociale ed economico di cui i servizi d'interesse generale sono una delle espressioni più concrete. Non solo, ma un più alto grado di concorrenza nell'economia in generale ha migliorato l'efficienza anche dei servizi d'interesse generale.

Da questo punto di vista, la storia comunitaria è sempre stata coerente: ogni nuova tappa in direzione di una maggiore libertà nella circolazione di beni, persone, servizi e capitali è sempre stata accompagnata da misure di tipo positivo, basate sul principio di solidarietà e di coesione. Ogni progresso del mercato interno è andato di pari passo con l'introduzione di misure che assicurano che le regioni e i cittadini più deboli non restino indietro. È stato il caso dell'Atto unico. È stato il caso anche di Maastricht e di Amsterdam.

A titolo d'esempio, si può citare l'introduzione nel Trattato della politica di coesione economica e sociale, della protezione dei consumatori, della politica ambientale, volte ad accompagnare e a equilibrare le strategie di apertura e di liberalizzazione.

Certamente, dovevamo cominciare dal mercato. Ma il mercato non è mai stato il fine ultimo della nostra azione, bensì lo strumento di tale azione. Uno strumento che, accompagnato da altre politiche e altri mezzi, può permetterci di raggiungere i veri obiettivi del processo comunitario: tra gli altri, uno sviluppo equilibrato e armonioso e sostenibile, un livello di occupazione e protezione sociale elevato, una forte coesione economica e sociale.

E quindi esiste anche un'integrazione positiva, cioè legata ad azioni volte più direttamente alla realizzazione di altri obiettivi fondamentali del Trattato, la solidarietà e il miglioramento della qualità della vita.

Tale integrazione è resa possibile anche dai nuovi obiettivi che la Comunità, poi diventata Unione, si è data, andando più oltre dei successi del mercato unico, tra i quali emerge in particolare l'affermazione del principio di cittadinanza europea.

L'approccio europeo non ha portato ad un cambiamento del livello di protezione offerto ai cittadini-utenti. Al contrario, l'approccio europeo ha permesso di rispondere alle aspettative, sempre più alte, dei cittadini. Né esso comporta la diminuzione del ruolo delle autorità pubbliche. Ciò che è cambiato è il modo d'intervento pubblico, centrato ora sulla regolamentazione, a livello nazionale, regionale o locale o sulla ri-regolamentazione a livello europeo.

La regolamentazione deve assicurare un *level playing field*, una corretta concorrenza tra i fornitori -- siano essi pubblici o privati -- di servizi, deve definire degli obiettivi strategici per i servizi d'interesse generale: il servizio universale, gli standard di qualità, la sicurezza, la protezione dei consumatori, ecc. Essa deve verificare inoltre il raggiungimento di tali obiettivi. Soprattutto, deve verificare la funzionalità dei servizi.

L'obiettivo finale è quello di soddisfare al meglio i bisogni del cittadino che, in questo caso, è molto più di un semplice 'utente'.

Le liberalizzazioni delle telecomunicazioni, dei trasporti, delle poste e dell'energia sono avvenute alla luce di questi principi. Questi settori sono stati ammodernati, sono divenuti più efficienti e offrono ai cittadini un servizio migliore ad un prezzo più basso al cittadino.

Nella logica storica che ho evidenziato, ogni passo di queste liberalizzazioni è stato accompagnato da misure volte a prevenire l'esclusione dal servizio dei cittadini più svantaggiati dal punto di vista economico, sociale o geografico.

Il servizio universale rappresenta una delle idee chiave del nostro approccio, volto a garantire a tutti gli utenti su tutto il territorio di uno Stato membro un insieme di servizi di qualità a un prezzo accessibile. Ma il nostro approccio non si ferma certo al semplice servizio universale.

Si pensi in particolare alle nostre più recenti proposte relative al mercato interno dell'elettricità e del gas naturale che sono i testi più ambiziosi dal punto di vista del servizio pubblico.

Le nostre proposte, oltre a garantire il servizio universale, prevedono una serie di misure che vanno al di là di questo requisito di base. Tali misure obbligano gli Stati membri a prendere delle disposizioni

- a favore delle persone anziane, dei disoccupati o dei portatori di handicap;
- a favore della protezione dei diritti fondamentali dei consumatori, soprattutto in materia di trasparenza, informazione e risoluzione delle controversie;
- a favore dell'approvvigionamento delle regioni periferiche;
- della tutela dell'ambiente e
- della continuità del servizio.

Del resto, anche nell'applicare le regole della concorrenza, la Commissione ha elaborato dei principi specifici per i servizi d'interesse economico generale sulla base dell'articolo 86 del Trattato.

(Art. 86: Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [...] sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.)

Questo articolo permette di conciliare l'applicazione delle regole di concorrenza e la missione di servizio pubblico. Di fatto, esso garantisce che le regole di concorrenza non siano di ostacolo alla sostenibilità economica dei servizi di interesse economico generale.

In pratica, la Commissione ha applicato tre principi fondamentali.

Innanzitutto il principio di neutralità per quanto concerne la proprietà pubblica o privata delle imprese (art. 295 del Trattato). Indipendentemente dal fatto che la proprietà di un'impresa sia pubblica o privata, tale impresa ha gli stessi diritti e gli stessi doveri. Soprattutto, non esigiamo -- non possiamo esigere (art. 295 del Trattato) -- la privatizzazione delle imprese pubbliche.

In ogni caso, è inaccettabile che delle imprese godano di situazioni di monopolio nel loro paese e beneficino della libera concorrenza su scala europea. I diritti e gli obblighi devono essere gli stessi, per tutti.

In secondo luogo, gli Stati membri rimangono liberi di definire i servizi d'interesse generale e il loro funzionamento. Nei settori non specificatamente disciplinati da una normativa comunitaria, gli Stati membri godono quindi di un ampio margine di manovra per l'elaborazione delle politiche nazionali, che possono essere soggette a controllo solo nel caso di errore manifesto.

Infine, il principio di proporzionalità, che implica che le restrizioni alla concorrenza e le limitazioni apportate agli scambi non devono eccedere quanto necessario per il buon svolgimento della missione di servizio pubblico. Ciò vale anche per gli aiuti di Stato: ciò significa che lo Stato può coprire i costi aggiuntivi relativi agli obblighi che impone agli operatori per missioni di servizio pubblico, ma non per compensare tali operazioni.

Il Trattato permette dunque che sia garantita la fattibilità economica dei servizi di interesse generale. Per esempio, permette che lo Stato finanzi gli uffici postali non redditizi per esempio nelle aree rurali o le linee di trasporto pubblico in perdita.

Peraltro, le regole del mercato interno e della concorrenza non si applicano a tutti i servizi d'interesse generale, ma solo a quelli di natura economica e che incidono sugli scambi tra Stati membri.

Ciò significa che i servizi sociali, ma anche i servizi pubblici locali non sono toccati dalla normativa europea. Dobbiamo infatti distinguere tra servizi "sociali", come la sanità, la cultura e la pubblica istruzione, e servizi di tipo commerciale, che rispondono a una logica diversa.

Per i servizi commerciali, occorre inevitabilmente conciliare i seguenti elementi: gli obblighi delle autorità pubbliche di assicurare l'interesse generale e la logica del mercato, l'esigenza di sussidiarietà e la dimensione europea di una parte della regolamentazione.

Certamente, le amministrazioni e gli operatori a carico dei servizi pubblici non hanno sempre vissuto con facilità tale evoluzione.

In alcuni Stati membri, in effetti, esse hanno scontato una cultura a volte troppo rigida, giuridica, concentrata sul rispetto della regola formale e non sui risultati e sulla qualità dei servizi resi. Lo stesso concetto di responsabilità -- di responsabilizzazione -- è invece cambiato. Non basta più assicurarsi del rispetto delle regole, occorre invece usare le risorse in modo più efficiente e focalizzarsi, lo ripeto, sulla soddisfazione del cittadino-utente e sulla qualità dei servizi.

In vari paesi -- ed anche qui, in Francia -- la filosofia europea ha dato luogo a dibattiti intensi e fruttuosi che, da una parte, hanno obbligato i responsabili nazionali ad ammettere nuove regole di trasparenza e nuovi controlli più rigorosi, dall'altra, ha messo in evidenza l'importanza del concetto di servizio d'interesse generale che è per natura flessibile, adattabile alle diverse situazioni e legato al modello sociale europeo.

Tale concetto ha trovato una sua prima consacrazione nel trattato di Amsterdam, che afferma l'importanza dei servizi d'interesse generale nell'ambito dei principi e dei valori dell'Unione e il loro ruolo per la coesione sociale e territoriale.

Si passa così dal servizio d'interesse generale considerato 'in negativo' come eccezione alla concorrenza all'obiettivo all'idea 'positiva' di garantire il buon funzionamento dei servizi d'interesse generale (Art. 16 [...] *in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, la Comunità e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze [...] provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti*).

Un altro passo molto significativo è stato poi compiuto a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, infatti, riconosce il diritto di accesso ai servizi d'interesse generale (art. 36).

Questa Commissione è particolarmente interessata e impegnata a proseguire su questa via, dell'integrazione "positiva", in cui i servizi pubblici assumono un ruolo centrale.

Servizi pubblici e cittadinanza rappresentano infatti degli elementi costitutivi essenziali dell'Unione intesa come progetto di società.

A tal fine, dobbiamo definire il ruolo ottimale del potere pubblico per garantire il funzionamento dei servizi di interesse generale e dare un contenuto più specifico all'articolo 16 del Trattato.

Il tema di fondo del dibattito si è così spostato dall'affermazione di principio, ormai assodata, ai risvolti pratici.

Stiamo uscendo da un periodo di conflitti, a volte anche duri, legati al diritto della concorrenza ed entriamo in una fase in cui è necessario collocare il rapporto "Europa-servizi pubblici" in una nuova prospettiva.

Siamo diventati più ambiziosi e vogliamo cercare una visione comune a tutto il territorio dell'Unione per i servizi di interesse generale. E siamo ben consapevoli delle difficoltà che avremo nel conciliare questa visione comune con il rispetto delle diversità nazionali.

Se le modalità di attuazione sono assai complesse, le finalità ultime mi sembrano abbastanza chiare. A nessun cittadino europeo devono mancare i servizi di base. E la qualità del servizio deve essere la migliore possibile

Questo per noi è un obiettivo d'importanza assoluta, perché questi servizi sono legati a doppio filo al modello sociale europeo e sono ancorati alla democrazia locale.

A tal fine, si un quadro comunitario coerente e in una migliore articolazione dei rapporti e delle responsabilità tra i vari livelli di governo.

In effetti, da una parte, vi è una forte spinta ad assicurare, a livello comunitario, un insieme minimo di garanzie a favore del cittadino-utente; dall'altra, dobbiamo trovare il giusto equilibrio tra tali esigenze e quelle legate al rispetto della sussidiarietà. È una questione di grande complessità, che merita un'attenzione molto particolare.

Per questo, pubblicheremo tra poco un Libro Verde che dovrà dare luogo a un'ampia consultazione. Sulla base dei risultati e sulle risposte che verranno, avanzaeremo proposte specifiche.

Dovremo esaminare la varie questioni legate alla politica e alla regolamentazione proprie dei servizi d'interesse generale, analizzare e spiegare le differenze esistenti nella normativa comunitaria prevista per i vari settori, stabilire se e come sia necessario sviluppare un quadro comunitario generale per i servizi d'interesse generale...

I temi da affrontare sono numerosi ed alcuni di essi potrebbero confluire nei lavori delle Convenzione europea. È necessario un maggior coordinamento delle nostre politiche? Dobbiamo migliorare le discipline di settore? Dobbiamo legare la questione dei servizi pubblici alla nostra azione commerciale su scala globale? È evidente, infatti, che solo una coerente azione europea può affrontare tale questione a livello mondiale. È necessario che l'Unione definisca un livello di servizio universale europeo? Come conciliare il principio di sussidiarietà, apertura formale e restrizioni di fatto dei mercati? Come realizzare controllo democratico, trasparenza e responsabilità pubblica delle decisioni strategiche? È opportuno elaborare una nuova direttiva quadro sui servizi d'interesse generale? Sono necessarie ulteriori modifiche dei Trattati? Su questo ultimo punto, si potrebbe pensare ad una modifica dell'articolo 3 del Trattato per inserire un riferimento ai servizi d'interesse generale tra gli obiettivi dell'Unione.

Sono questi solo alcuni elementi di dibattito.

Altri, ne sono sicuro, ne verranno, a cominciare dalla giornata di oggi. Spero anzi che in seguito a questo incontro, riceveremo dei nuovi contributi da parte dei numerosi esperti oggi presenti.

Credo quindi sia venuto il momento di ascoltarvi!

Grazie.