

La Direttiva sui servizi UE – Un attacco generale ai servizi di erogazione e di gestione dei rifiuti in Europa

Posizione adottata dal Comitato Permanente delle Imprese di Servizi Pubblici della FSESP,
7 Aprile 2005

Poco prima della sua uscita dalla Commissione dell'UE, Frits Bolkestein, commissario europeo per il Mercato interno fino a novembre 2004, ha lasciato all'Europa e agli Stati membri dell'UE un'eredità che è più complessa di quanto sembra e che ci occuperà nei prossimi mesi ancora intensamente: la proposta della Commissione per una Direttiva UE sui servizi nel mercato interno del 13.01.2004.

La Commissione dell'UE vuole comprendere con questa Direttiva tutti i servizi oggetto di contropartita economica erogati negli Stati membri. Questa ampia definizione dà adito a supporre che siano compresi anche quasi tutti i servizi della previdenza pubblica, poiché anche questa è normalmente oggetto di contropartita economica. In forma differente, tutti i servizi di erogazione e di smaltimento dei rifiuti (ad es. acqua, energia elettrica, raccolta rifiuti) negli stati membri dell'UE sono a pagamento.

L'obiettivo di questo progetto di direttiva è di aprire indiscriminatamente il mercato interno dell'UE alla libera concorrenza nel settore dei servizi. Le imprese di tutti i 25 Stati membri dell'UE devono essere limitate il meno possibile nello svolgimento della loro attività economica negli altri Stati UE dalle differenti norme giuridiche vigenti in materia fiscale, industriale, contrattuale, di responsabilità civile o ambientale. In futuro non ci sarà più alcuna clausola per le attività economiche che vieti di fondare una società affiliata secondo il diritto nazionale. Questa è una direttiva che è esistita fino ad oggi in molti Paesi dell'Unione europea per l'acquisto di quote di altre società o per la partecipazione a gare d'appalto.

A questo scopo viene proposto un cosiddetto „principio del Paese d'origine“, secondo il quale le aziende prestatrici di servizi in tutti i 25 Stati membri possono svolgere la loro attività osservando soltanto le norme giuridiche fondamentali del loro Paese d'origine. Se un'azienda tedesca eroga i suoi servizi in Francia, un'azienda austriaca in Spagna, un'azienda slovacca in Italia o un'azienda polacca in Germania – in questi casi vale rispettivamente il diritto tedesco, austriaco, slovacco o polacco vigente in materia fiscale, di responsabilità civile, contrattuale o ambientale.

In definitiva potrebbero valere fino a 25 sistemi giuridici diversi (in 20 lingue diverse) in 25 Paesi differenti, a seconda da quali Stati membri dell'UE le aziende nel settore dei servizi svolgono la loro attività nei vari Paesi.

Per le condizioni di lavoro e sociali (contratti collettivi, contratti di lavoro, assicurazioni sociali, leggi sul lavoro) dovrebbe valere la Direttiva sul distacco, cioè queste condizioni dovrebbero essere quelle del Paese di fornitura dei servizi.

Tuttavia, a parte il settore dell'edilizia in cui valgono accordi collettivi anche per i lavoratori distaccati, i membri hanno la facoltà di osservare per altri settori soltanto i requisiti minimi previsti dalle legge.

In altre parole: In questi Paesi anche le condizioni di lavoro e sociali si conformerebbero nei settori dei servizi al „principio del Paese d'origine“, cioè almeno lì inizierebbe subito una corsa spietata al dumping sociale delle diverse condizioni di lavoro che ridurrebbe drasticamente il valore dei contratti collettivi, precarizzando le condizioni ed i posti di lavoro.

Negli ultimi anni l'organizzazione dei servizi di interesse pubblico o di interesse economico generale è diventata, per la Commissione della UE e in parte anche nei Parlamenti, il punto centrale della loro politica liberista al fine di completare il mercato interno.

Nella strategia di Lisbona i Capi di Governo dell'UE hanno deciso nell'anno 2000 di rendere l'Unione Europea l'area economica più dinamica e più competitiva del mondo entro il 2010. Quest'area dovrebbe distinguersi per un alto tasso d'occupazione, un elevato grado d'istruzione e per il suo modello sociale avanzato.

Un elemento essenziale per raggiungere questi obiettivi dovrebbe essere il completamento del mercato interno UE, cioè l'apertura dei mercati in tutti i settori economici fino ad ora non ancora soggetti a leggi del mercato interno, primi fra tutti i servizi di approvvigionamento energetico ed idrico e dello smaltimento dei rifiuti (erogazione di energia elettrica e gas, amministrazione delle risorse idriche e gestione dei rifiuti).

Una conseguenza di questa strategia sono, ad esempio, le 2 Direttive del mercato interno Energia elettrica e Gas del giugno 2003, che obbligano le aziende all'unbundling societario, cioè alla separazione delle loro attività di produzione, di commercializzazione e di vendita dal trasporto, dal trasferimento e dalla distribuzione di energia. Parimenti entro il 1° luglio 2007 si dovranno aprire completamente in tutti i 25 Stati membri UE i mercati dell'energia per tutti gli utenti, ciò significa che bisogna garantire in tutta Europa a tutti gli utenti privati, del commercio e dell'industria la libera scelta del gestore dell'energia elettrica e del gas.

Al di là dei mercati dell'energia elettrica e del gas, negli ultimi anni sono stati fatti ripetuti tentativi di liberalizzare anche della previdenza da parte della Commissione o di ali del Parlamento europeo.

Un esempio ne è la presentazione di un Libro Verde nel 2000 e di un Libro Bianco della Commissione dell'UE nell'aprile 2003 sui servizi d'interesse generale. Se nel Libro Verde la Commissione ha riaperto il dibattito sulla sua intenzione di promuovere un'ampia liberalizzazione e competitività per questi servizi, in particolare per l'amministrazione delle risorse idriche e la gestione dei rifiuti, nel Libro Bianco presentato successivamente l'ha in parte accantonata.

Questo era stato preceduto da una violenta controversia nel Parlamento europeo sfociata, nella primavera 2003, in delibere estremamente critiche nei riguardi della liberalizzazione.

Nel Libro Bianco la Commissione ha annunciato da una parte di non volere continuare in via prioritaria a forzare il processo di liberalizzazione, in particolare per quanto riguarda l'amministrazione delle risorse idriche e la gestione dei rifiuti, dall'altra però ha dichiarato di volere presentare un quadro giuridico per definire questi servizi nel 2005.

In questo caso rimandare non vuol dire rinunciare – dovremo continuare a seguire questa discussione.

Un nuovo intervento per minare i servizi pubblici è costituito dal Libro Verde della Commissione per i partenariati pubblico-privati („Public-Private-Partnerships“) della primavera 2004.

In questo Libro Verde la Commissione europea si occupa con occhio critico delle diverse forme di cooperazione fra partner pubblici e partner privati mediante appalti pubblici, concessioni o anche partecipazioni comuni ad imprese.

L'obiettivo della Commissione è che gli investimenti pubblici e le concessioni vengano aggiudicati, in linea di massima, su scala europea. La stessa direttiva dovrebbe valere anche per la partecipazione ad imprese municipalizzate.

Parimenti la Commissione critica, in quanto dannoso per il mercato interno, il fatto che in molti Paesi le concessioni abbiano durate eccessive, in particolare per la distribuzione dell'energia elettrica, del gas e dell'acqua; per il futuro intende perciò estendere il suo controllo su queste.

In questo contesto si inserisce ora la proposta della Commissione sulla Direttiva sui servizi UE.

In particolare nella definizione e delimitazione dei servizi e dei servizi generali o dei servizi di interesse economico generale, la proposta è volutamente approssimativa e lasciata nel vago. Si cerca piuttosto di portare avanti – seppur in modo camuffato - la liberalizzazione e l'orientamento della previdenza al mercato interno.

Poiché la delimitazione dei diversi servizi è lasciata aperta, dobbiamo supporre che questa proposta di direttiva debba comprendere, seppure in forma diversa, tutti i settori dell'erogazione energetica, dell'approvvigionamento idrico e dello smaltimento dei rifiuti.

Gestione dell'energia:

In linea di massima la gestione dell'energia, cioè dell'elettricità e del gas, deve essere esclusa dal principio del Paese d'origine. Ciò significa che la gestione delle centrali elettriche o degli impianti di stoccaggio del gas naturale, delle reti di trasporto, di trasferimento e di distribuzione deve avvenire sostanzialmente secondo le leggi vigenti in materia nel Paese di fornitura del servizio ed osservando le prescrizioni del mercato interno dell'UE riguardanti l'energia elettrica e il gas.

È necessario, tuttavia, guardare in modo critico tutti i settori dei servizi all'interno della gestione dell'energia.

Questi sono in particolare

- Manutenzione e riparazione di reti e centrali elettriche,
- Società affiliate per la vendita e la commercializzazione,
- Gestione contatori e contabilizzazione,
- Servizi IT e di telecomunicazione,
- Parco macchine e gestione dei fabbricati,
- Servizi di vigilanza e di sicurezza.

In questi settori dell'energia la Direttiva sui servizi UE avrebbe un effetto drammatico. Le imprese di questi settori potrebbero offrire i loro servizi per la gestione dell'energia su scala europea secondo le norme giuridiche del loro Paese d'origine. In particolare nei Paesi senza adeguate leggi sul distacco, le imprese potrebbero offrire questi servizi osservando le condizioni di lavoro e sociali del loro Paese d'origine, minacciando così seriamente i posti e le condizioni di lavoro nei Paesi di erogazione dei servizi.

Gestione delle risorse idriche:

Anche la Commissione dell'UE ha visto, a seguito delle discussioni degli anni passati, che una completa liberalizzazione della fornitura dell'acqua e del trattamento delle acque di scarico non soltanto incontra una forte resistenza sociale, ma è anche ai limiti delle Costituzioni di parecchi Stati membri dell'UE. Infatti in alcuni Stati membri dell'UE è obbligo di città e comuni garantire alla popolazione la fornitura di acqua potabile pulita e il trattamento igienicamente ineccepibile delle acque di scarico.

Devono perciò continuare a valere la Direttiva quadro UE e le norme nazionali sull'approvvigionamento dell'acqua potabile e il trattamento delle acque di scarico, escludendo questo settore dal principio del Paese d'origine.

Le recenti discussioni nella Commissione mostrano tuttavia tentativi di differenziare la gestione delle risorse idriche fra vera e propria fornitura di acqua potabile e servizi all'interno del rifornimento idrico, per poter eludere in questo modo anche le norme costituzionali nazionali esistenti.

Proseguendo su questa strada, la Commissione potrebbe tentare di liberalizzare, ad esempio, la costruzione, la manutenzione e l'assistenza della rete idrica, degli impianti di filtrazione e di depurazione come pure la gestione dei contatori, i servizi di contabilizzazione e altri servizi all'interno della gestione delle risorse idriche.

In questo modo le conseguenze della Direttiva sui servizi UE colpirebbe ampi settori della gestione delle risorse idriche.

Gestione dei rifiuti:

La gestione dei rifiuti dovrebbe essere esclusa soltanto in misura limitata dal principio del Paese d'origine precedentemente esposto. Infatti le imprese provenienti da altri Paesi dovrebbero osservare anche in futuro le norme sul trasporto transfrontaliero dei rifiuti degli altri Paesi. In base a questa proposta sarebbe possibile che anche in futuro si debbano rispettare le direttive giuridiche per la gestione delle discariche pubbliche o degli inceneritori del Paese dove si fornisce il servizio.

Tutti gli altri settori della gestione dei rifiuti, ad esempio la raccolta, il trasporto e la separazione dei rifiuti, sarebbero tuttavia compresi da questa Direttiva.

In particolare nei Comuni e nelle regioni vicini ai confini, le imprese di smaltimento dei rifiuti potrebbero partecipare a gare d'appalto in base al diritto fiscale, commerciale, ambientale e di responsabilità del loro Paese d'origine. Senza applicare la Direttiva sul distacco summenzionata, potrebbero impiegare i loro dipendenti secondo le condizioni di lavoro e sociali del loro Paese d'origine.

Il processo di dumping, già oggi evidente nella sua fase iniziale, delle condizioni salariali e di lavoro nella gestione dei rifiuti verrebbe fortemente accelerato, minando in questo modo i posti di lavoro e i contratti collettivi.

Conclusione: La Direttiva sui servizi UE – Un attacco generale ai servizi di erogazione e di gestione dei rifiuti

Per i servizi di erogazione e di gestione dei rifiuti, cioè di distribuzione dell'energia elettrica e dell'acqua e di smaltimento dei rifiuti, l'applicazione della proposta della Direttiva sui servizi UE avrebbe conseguenze catastrofiche.

Le imprese – in particolare quelle che forniscono i servizi all'interno di questi settori – potrebbero eludere, mediante società fantasma, le norme vigenti sull'ambiente, la sicurezza, la responsabilità, le aziende ed il fisco e operare di volta in volta da altri Stati membri dell'UE con le leggi per loro più favorevoli.

Data la mancata applicazione a tappeto della Direttiva sul distacco UE per i settori dei servizi di distribuzione e delle gestione dei rifiuti, si aprirebbe inoltre alle imprese la possibilità di utilizzare a proprio vantaggio le diverse condizioni salariali e di lavoro per aumentare la propria competitività. Ne conseguirebbe un drammatico processo di dumping e il modello di stato sociale europeo – come sancito nei Trattati europei e nel progetto di Costituzione europea – verrebbe completamente smantellato.

Per l'erogazione energetica, l'approvvigionamento idrico e la gestione dei rifiuti l'EPSU chiede quanto segue:

1. L'esclusione dei servizi di interesse pubblico e di interesse economico generale dal campo d'applicazione della Direttiva sui servizi.

Un'esatta definizione di servizi di interesse economico, servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale non può evitare che i Servizi Pubblici vengano comunque minati.

2. Il principio del Paese d'origine non deve diventare il fondamento dell'attività economica di imprese dei servizi di erogazione e di gestione dei rifiuti.

Dati i rischi per la sicurezza, l'ambiente e la responsabilità, nell'erogazione dei servizi energetici ed idrici e nella gestione dei rifiuti le esclusioni da questo principio dovrebbero essere così ampie da rendere in sé poco significativa la formulazione del principio del Paese d'origine.

3. Una competitività su scala europea nel settore dei servizi non deve portare ad un dumping sociale e salariale.

Senza una Direttiva Europea sul distacco da applicare obbligatoriamente dagli Stati membri a tutti i settori, anche a quelli dell'erogazione dei servizi energetici ed idrici e della gestione dei rifiuti, non deve esistere nell'Unione Europea il libero mercato interno con concorrenza illimitata per i servizi.

4. Per stabilire condizioni di competitività simili, all'interno dell'UE le qualifiche professionali devono diventare equiparabili.

Nella gestione dell'energia, dell'acqua e dei rifiuti vengono richieste, per lo svolgimento di parecchie attività, determinate qualifiche professionali minime. Se si deve portare avanti lo sviluppo del mercato interno per i servizi, un presupposto indispensabile è l'equiparabilità di forma e sostanza delle qualifiche professionali.

5. Per distinguere in futuro fra servizi di interesse generale o di interesse economico generale e servizi di interesse economico, l'EPSU chiede una Direttiva Europea sulla previdenza.

L'obiettivo di questa Direttiva è di separare questi servizi dall'evoluzione del mercato interno nell'UE, contribuendo così in modo sostanziale a rafforzare il potere decisionale dei Comuni.