

I servizi pubblici fra Stato sociale e concorrenza

Nei servizi pubblici dei Paesi occidentali si è

andata accentuando l'attenzione al consumatore. La misura delle prestazioni offerte deve essere comparata con la qualità del servizio svolto. È in atto, nella Comunità europea, un dibattito sui servizi di interesse generale per contemperare le esigenze economiche con quelle sociali

di Renzo Capra

Viene spontaneo domandarsi perché, dopo oltre un secolo di introduzione massiccia dei servizi pubblici nei Paesi occidentali, si sente sempre più pressante la necessità di «soddisfare gli utenti» accertandosi del servizio percepito anche con periodiche rilevazioni ed indagini. Così si studiano e, con l'ausilio di competenze esterne, si adottano tecniche apposite, si dedicano risorse per stabilire la qualità del servizio, rilevata con specifici indicatori comparabili e verificata da terzi certificatori in base a norme stabilite a livello comunitario.

Con apposite *Carte dei servizi* le autorità preposte e i singoli cittadini possono controllare la bontà del servizio erogato dalle imprese incaricate della gestione nell'interesse dell'utente; con le stesse finalità, ma in modi differenti, in altri Paesi si tende invece ad informare il cittadino dei propri diritti e dei modi per salvaguardarli. In questa direzione ci si sta muovendo anche in Italia, come dimostrano i difensori civici e gli uffici relazioni con il pubblico.

Con la istituzione di autorità di settore si esercita un controllo pubblicistico autonomo rispetto all'amministrazione che gestisce il servizio, i cui effetti analizzeremo in seguito.

E ancora, con l'adozione di forme di organizzazione volte a rendere più trasparente la gestione e di forme contrattuali più attente alla tutela dei diritti – si pensi alla direttiva 93/38 e alla legge 26/96 – si accentua l'attenzione al consumatore.

I motivi, le cause di questo nuovo modo di gestire i servizi pubblici sono diversi; vediamo di ricordare le cause che più sembrano aver influenzato l'evoluzione avvenuta in questi ultimi anni.

Dei nuovi modi di gestire i servizi pubblici.

Agli inizi degli anni Sessanta alcuni neo liberisti quali Friedman e Von Hayeck riprendono con vigore le idee economico-sociali già espresse nel secolo precedente dal Burke, dal De Molinari ed altri, sulla prevalenza dell'individuo sullo Stato, quindi della massima libertà di iniziativa nel campo economico. Nel 1978 Carter, per rimediare con il mercato al forte incremento dei costi, liberalizza con il Purpa (Public Utility Regulatory Policy Act) la produzione dell'elettricità ed il suo accesso al transito sulle reti di terzi quale antidoto al primo shock petrolifero del 1973. Successivamente, vengono introdotti crescenti elementi di liberalizzazione anche nella trasmissione, nella distribuzione e vendita.

Molti altri Stati seguono negli anni '80 e '90 l'esempio statunitense e fra questi si colloca, per la particolare incidenza e razionalità della ristrutturazione, la Gran Bretagna. Anche la Unione europea intraprende nella stessa epoca il lungo dibattito che ha portato nel dicembre 1996 il Parlamento europeo ad approvare, in seconda lettura, la direttiva che introduce il mercato e le nuove regole nell'industria elettrica.

Analoga bozza di direttiva è stata proposta per il gas naturale.

Quasi tutti i Paesi che hanno introdotto elementi di mercato, privatizzando le imprese preposte alla gestione dopo averne disaggregato il monopolio, avevano sistemi elettrici "maturi", caratterizzati da estensione del servizio all'intera area e da incrementi di vendita ridotti o prossimi allo zero; quindi con impianti e reti dotati di riserva, ossia ridondanti.

La globalizzazione dei mercati, il confronto dei costi e quindi dell'efficienza, riferiti alla attuale congiuntura economica dell'Occidente, hanno portato i singoli Stati e la Unione europea alla svolta che è avvenuta e, avviene tuttora, non senza contrasti e scetticismi.

Vedremo qui un po' più nel dettaglio ciò che è avvenuto nell'Unione europea.

La posizione dell'Unione europea. L'Atto Unico – entrato in vigore il primo luglio 1987 – con il programma di introdurre il Mercato unico entro il 31 dicembre 1992, all'articolo 13 afferma: «Il mercato interno comporta uno spazio, senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente Trattato».

L'applicazione della libera circolazione ai servizi si scontrò con il concetto latino di servizio di interesse generale, soprattutto

dei servizi con contenuto economico recuperabile con tariffa, che la Comunità definisce di interesse economico generale. Questi erano stati oggetto di un proprio *status* contenuto nell'articolo 90.2 del Trattato di Roma: «Le imprese incaricate della gestione di servizi di "interesse economico generale" o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato in particolare alle regole della 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. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità».

Questo articolo, nella interpretazione avuta poi dalla Corte di Giustizia, ammette diritti esclusivi per il gestore solo se non vi sono altri mezzi per compiere la missione affidatagli dalla pubblica autorità.

L' introduzione del mercato nei servizi pubblici finora dallo stesso mercato esclusi – sia per gli appalti di lavori e forniture, sia per la erogazione dei servizi – comportò la necessità di una effettiva armonizzazione fra i vari Stati membri che lascia problemi che tuttora sembrano non del tutto risolti.

La gestione dei servizi pubblici.

Con il termine di servizio pubblico si può intendere sia l'impresa pubblica erogante, sia l'attività o *mission* svolta, qualora praticata da un privato concessionario.

La commistione di più gestori, parte pubblici e parte privati in concorrenza o comunque con diritti esclusivi il più ridotti possibile, per esempio nello stesso sistema elettrico o in aree territoriali di esso, porta la logica di impresa, volta all'interesse privato, a scontrarsi con la logica del gestore pubblico, volta all'interesse collettivo generale.

Con il diritto comunitario, che fa della

concorrenza il mezzo normale del progresso economico, non solo si è orientati al privato, ma anche a deregolamentare la struttura del servizio pubblico svolto dal gestore pubblico con la dissociazione del ruolo plurimo dello Stato: proprietario, gestore, regolatore, programmatore.

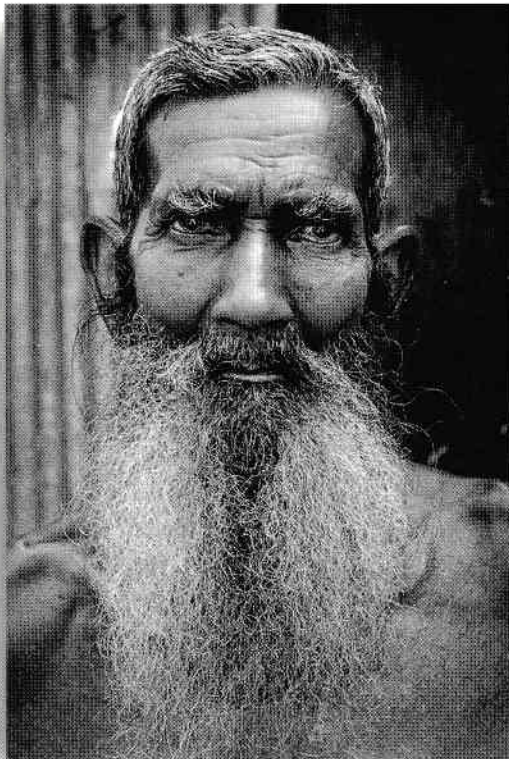
L'impresa privata ha un solo obiettivo semplice e facilmente misurabile, ossia massimizzare il profitto; mentre all'impresa pubblica vengono assegnati più obiettivi conflittuali fra loro, quali l'allocazione delle risorse, la perequazione fra categorie ed aree, lo sviluppo o la garanzia dell'occupazione, il contenimento dell'inflazione, la sperimentazione, la ricerca applicata; mentre rimangono le esigenze di conseguire gli utili o quanto meno di autofinanziare gli investimenti senza ricorrere ad eccessive esposizioni bancarie.

Il confronto dell'impresa pubblica con il concessionario privato diviene perciò impari, non a priori per la minore efficacia interna nell'attività caratteristica, ma per le differenti *mission* assegnate di fatto, nonché per la maggiore agilità e la minore sindacalizzazione, l'unitarietà e la funzione appropriata del *management* privato.

La concessione a tempo determinato e la

minore sensibilità alle scelte strategiche consente al privato di privilegiare i soli investimenti a breve e trascurare la ricerca della innovazione.

L'esperienza passata ha indotto molto spesso nel timore, fondato, che l'impresa privata ed il regime di mercato non assicurassero la rispondenza adeguata ai bisogni di tutti i consumatori, a uguali condizioni di economicità proiettate al medio e lungo termine.



La gestione regolamentata.

È comunemente riconosciuto anche dalla Unione europea che una appropriata gestione dei servizi pubblici – distinguendo se del caso fra utenza di massa e grandi consumatori – contribuisce alla coesione sociale ed aumenta l'efficienza.

Con la gestione pubblica dei servizi di interesse economico generale la Pubbli-

ca amministrazione delega normalmente proprie funzioni al gestore, quali l'aggregazione e la rappresentanza dell'utenza, la regolamentazione e la programmazione riservandosi, di solito, la sola approvazione delle tariffe.

Occorre invece una appropriata regolamentazione da esercitarsi tramite autorità, in un sistema che vede imprese esercenti di diritto pubblico accanto a quel-

le di diritto privato, sia di proprietà pubblica che privata o mista; in questo modo potrà essere favorita la concorrenza per l'utenza libera in una gestione che soddisfi anche le esigenze e gli interessi economici generali.

In altre parole occorre che tutte le imprese preposte alla gestione, e non solo le private concessionarie, siano controllate e regolate dall'esterno della Pubblica amministrazione da un organismo *ad hoc* e ad uguali condizioni.

La misura delle prestazioni non può ridursi alla sola efficacia interna, ma occorre compararla con la qualità del servizio svolto opportunamente certificato.

Il soddisfacimento del cliente diviene così un modo di confronto sia per l'utenza di massa, vincolata, cui è diretto il servizio di interesse economico generale in regime di diritto esclusivo territoriale, sia per gli utenti liberi di combinare produttore-venditore, ma legati fisicamente alla stessa rete dell'utenza di massa.

Il dibattito, tuttora in corso a Bruxelles, per migliorare l'efficienza dei servizi pubblici contemperando le esigenze economiche con quelle sociali ha portato un notevole contributo di chiarezza.

Adempiendo alla richiesta del Parlamento e del Comitato economico e sociale, la Commissione ha emanato nello

scorso settembre una comunicazione dal titolo *I servizi d'interesse economico generale in Europa*, in cui definisce il concetto di servizio inquadrandolo nel contesto di solidarietà ed eguaglianza di trattamento con una economia di mercato aperta e dinamica, entrambi obiettivi fondamentali dell'Unione.

Alla prossima conferenza intergovernativa sarà proposto di aggiungere all'articolo 3 del Trattato di Maastricht istituyente la Comunità europea, sotto la lettera "u", l'obbligo a dare «un contributo alla promozione dei servizi di interesse generale», che verranno ad assumere quindi la stessa valenza del mercato libero.

Sarà così confermato, tramite il valore programmatico dell'articolo 3, che i servizi di interesse generale fanno già parte del campo d'azione della Comunità e non resteranno quindi più un campo di azione privilegiato dai soli Paesi membri.

Senza costituire una nuova base giuridica, ma solo con l'aggiunta del punto "u" dell'articolo 3 e la conferma dell'articolo 90 nella versione originale del Trattato di Roma, si stabilirà che i servizi pubblici costituiscono un vincolo per le azioni e le politiche della Comunità. Di qui il nuovo modo di intendere e trattare i servizi di interesse economico o servizi pubblici.