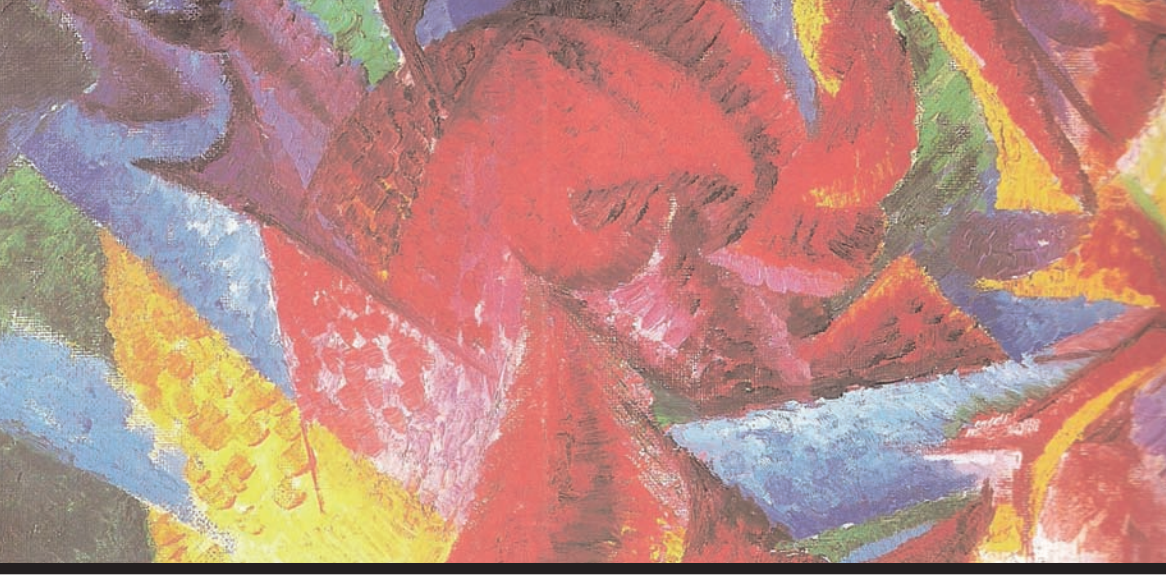

Outsourcing e relazioni industriali nel trasporto pubblico locale

Progetto di cooperazione transnazionale
VS 2007 0568

Outsourcing and Industrial Relations in City Lines of Transporting

Transnational Cooperation Project
VS 2007 0568

a cura di Antonio Tursilli
e Antonio Aurilio

Confservizi

FrancoAngeli

Questo progetto è stato finanziato con il sostegno della Commissione Europea, Direzione Generale per l'Occupazione, gli Affari sociali e le Pari opportunità.

This project has been funded with the support of the European Commission – DG Employment, Social Affairs, and Equal Opportunities.

Outsourcing e relazioni industriali nel trasporto pubblico locale

Progetto di cooperazione transnazionale
VS 2007 0568

Outsourcing and Industrial Relations in City Lines of Transporting

Transnational Cooperation Project
VS 2007 0568

a cura di Antonio Tursilli
e Antonio Aurilio

FrancoAngeli

Antonio Tursilli è ingegnere e direttore dell'Associazione Nuovi Lavori. Esperto in materia di mercato del lavoro e forme contrattuali non standard, ha curato diverse pubblicazioni, tra cui i volumi: *Lavoro flessibile e forme contrattuali non standard nel Terzo settore* (Franco-Angeli, 2009); *Il nuovo nel mercato del lavoro: criticità e opportunità* (Saperiduemila, 2008); *Il nuovo mercato del lavoro* (Luiss Press, 2004).

Antonio Tursilli, Engineer and Director of "Associazione Nuovi Lavori", is an expert in the field of labour market and non-standard employment contracts. He has edited/co-edited several publications, including *Lavoro flessibile e forme contrattuali non standard nel Terzo settore* (FrancoAngeli, 2009); *Il nuovo nel mercato del lavoro: criticità e opportunità* (Saperiduemila, 2008); *Il nuovo mercato del lavoro* (Luiss Press, 2004).

Antonio Aurilio, avvocato e professore a contratto di diritto del lavoro, dopo aver conseguito il dottorato di ricerca ha partecipato a vari progetti di ricerca e di approfondimento delle tematiche giuslavoristiche sia a livello nazionale sia a livello internazionale. È autore di contributi scientifici relativi al rapporto di lavoro individuale, alla previdenza sociale, al lavoro nelle pubbliche amministrazioni, alla contrattazione collettiva ed alle relazioni sindacali.

Antonio Aurilio is a member of the Rome Bar Association and a lecturer in labour law at "Sapienza" University of Rome. In 1999, he graduated with honours presenting a thesis on labour law, and in 2002 he completed his PhD in the same field. He has participated in several research projects in Italy and abroad and has published articles and commentaries in specialized law journals on employment relationship, social security, collective bargaining and industrial relations.

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2011 by Confservizi & FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Presentazione	pag.	7
Introduzione	»	9
1. La liberalizzazione dei trasporti urbani in Europa: tendenze e vincoli	»	13
1. Il contesto	»	13
2. La disciplina europea del settore: evoluzione e posizione del CEEP	»	16
3. Liberalizzazioni tra economicità di gestione e ricadute sui lavoratori	»	28
4. Dialogo Sociale Europeo sui Trasporti	»	37
5. Alcune conclusioni	»	49
2. Rapporto Italia	»	51
1. Introduzione: delimitazione della ricerca	»	51
2. Disciplina generale in tema di outsourcing e rapporti di lavoro	»	53
3. La disciplina delle imprese di TPL	»	62
4. Outsourcing e rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri	»	68
5. I casi di studio	»	74
6. Alcune conclusioni	»	98
3. Rapporto Francia	»	99
1. Introduzione	»	99
2. Quadro generale: contesto generale francese dei trasporti urbani, evoluzione dello status giuridico delle aziende	»	100
3. Quadro normativo e stato delle relazioni sociali	»	110
4. Casistica	»	113
5. Conclusioni e raccomandazioni	»	118

4. Rapporto Romania pag. 120
1. Definizione del contesto nazionale rumeno e limiti dell'analisi » 120
2. Prospettive e conclusioni » 126

Conclusioni » 128

Presentazione

Il volume raccoglie – con i necessari adattamenti editoriali – i quattro rapporti redatti a conclusione di un progetto di ricerca transnazionale svolto nel corso del 2009 per conto della Commissione europea nell'ambito della linea di attività relativa a "Relazioni Industriali e Dialogo Sociale".

La ricerca è stata condotta da enti ed associazioni di categoria con sede in Italia, Francia e Romania, operanti sia a livello nazionale sia a livello europeo. Si tratta precisamente di Confservizi (già "Confederazione nazionale dei servizi", attualmente "Confederazione dei Servizi Pubblici Locali - Asstra, Federambiente, Federutility"), della Sezione Italiana del CEEP ("The European Centre of Employers and Enterprises providing Public services"), di Lasaire ("Laboratoire Social d'Action, d'Innovation, de Reflexion et d'Echanges"), PSP ("Patronatul Serviciilor Publice", organizzazione rappresentativa delle imprese esercenti servizi pubblici in Romania), Sindnova Cisl ("Istituto per lo studio dell'innovazione e delle trasformazioni produttive del lavoro") e ANL ("Associazione Nuovi Lavori).

Il gruppo di ricerca, grazie anche a qualificati esperti di relazioni industriali e trasporto pubblico locale, nonché al prezioso apporto di operatori di aziende del settore che hanno contribuito a fornire una visione "dall'interno", ha investigato le dinamiche dei rapporti tra sindacati e imprese in occasione di processi di outsourcing.

L'idea alla base della ricerca era infatti quella di analizzare l'impatto di vicende di esternalizzazione sulle relazioni sindacali in azienda, in un contesto molto peculiare qual è quello del trasporto pubblico locale. È, questo, un settore che – al pari degli altri servizi di interesse generale – è percorso da alcuni anni da forti tensioni, di segno opposto. Da un lato, le esigenze di riduzione del sostegno finanziario da parte della fiscalità generale, che spinge aziende tradizionalmente pubbliche nel loro DNA ad assimilare il loro comportamento e le loro decisioni a quelle tipiche delle imprese private, dall'altra, le aspettative dell'utenza (ma anche dei singoli

sistemi economici nazionali) ad ottenere servizi sempre più efficienti. Su tutto, poi, le scelte politiche generali dell'Europa, favorevoli all'effettiva implementazione di un nucleo minimo di regole in tema di concorrenza e competizione di mercato. Non serve dilungarsi oltre, riteniamo, per intendere l'importanza che lo strumento dell'outsourcing può assumere per fronteggiare le accennate tendenze, e la delicatezza delle problematiche da esso innescate sul piano dei rapporti di lavoro e, quindi, delle relazioni sindacali.

Lasciamo quindi al lettore di entrare nel merito del discorso sfogliando le pagine che seguono, nella speranza che tale lettura possa contribuire, mediante la conoscenza di un frammento tutto sommato limitato ancorché rilevante del presente (o forse, meglio, del recente passato) ad affrontare le sfide che la crisi economica globale di questi tempi comporterà per tutti, nessuno escluso, singole persone, operatori economici, parti sociali e istituzionali.

I curatori

Introduzione

La ricerca si propone l'obiettivo di analizzare l'impatto sulle relazioni industriali delle operazioni di outsourcing poste in essere da aziende del trasporto pubblico locale.

L'outsourcing, insieme agli altri fenomeni relativi ai processi di cambiamento e ristrutturazione delle imprese, è oggetto di rilevante attenzione a livello europeo ormai da diversi anni.

In più occasioni[1] la Commissione europea ha chiarito che il cambiamento delle strutture e dell'organizzazione delle imprese è un fattore determinante per la loro sopravvivenza nel contesto della competizione internazionale: il cambiamento, infatti, è imprescindibile nel processo di ricerca di nuove modalità produttive che, mediante l'utilizzo di nuove tecnologie, consentano aumenti di produttività. Al tempo stesso, il cambiamento, sebbene comporti delicate conseguenze di breve termine che devono essere opportunamente affrontate, è in ultima istanza un fattore necessario per il mantenimento dei livelli occupazionali, altrimenti messi a rischio dal processo di selezione delle aziende sul mercato internazionale.

La stessa Commissione europea ha poi suggerito[2] una nuova modalità di approccio ai problemi del lavoro nel contesto della globalizzazione, un approccio che, mediante un equilibrato dosaggio di tutele per i lavoratori da un lato e spazi di flessibilità per l'azione delle imprese dall'altro, consenta di affrontare meglio proprio i cambiamenti che la stessa globalizzazione comporta. Anche le parti sociali hanno convenuto sull'opportunità dell'approccio ai problemi del lavoro ispirato alla "flexicurity"[3].

La necessità di processi di cambiamento e ristrutturazione è avvertita

[1] Cfr.: COM (2002)/341, COM (2004)/557, COM (2005)/24, COM (2005)/120.

[2] Cfr. COM(2007)/359.

[3] Cfr. *Key challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners*, Ottobre 2007.

anche da parte delle imprese che svolgono servizi di interesse economico generale (SIEG), tra i quali rientra il trasporto pubblico. È opinione della confederazione delle imprese (CEEP)[4] che i processi di cambiamento nel settore dei servizi di interesse economico generale siano "necessari e inevitabili" per modernizzare il settore stesso, aumentarne la produttività, e trovare l'equilibrio tra tre opposte tendenze, quali la riduzione delle risorse nazionali da destinare al settore, la richiesta sempre più forte di servizi migliori da parte dell'utenza e infine l'orientamento delle istituzioni comunitarie volto a favorire processi di liberalizzazione e apertura alle logiche di mercato.

D'altro canto, il sindacato europeo dei servizi pubblici, EPSU, nell'affermare il proprio sostegno a processi di "modernizzazione" che siano solidamente ancorati al confronto ed al negoziato tra sindacati e imprese, ha messo in guardia contro una modernizzazione intesa come puro e semplice fenomeno di riduzione del costo del lavoro, in violazione dei diritti dei lavoratori, rilevando che la modernizzazione intesa in questa accezione negativa trova molto spesso attuazione mediante l'utilizzo di forme di outsourcing[5].

Anche il sindacato rappresentativo dei lavoratori dei trasporti, ETF, ha mostrato di ritenere che una filosofia di intervento fondata esclusivamente sulla competizione e sulla deregolamentazione può comportare conseguenze gravi per i lavoratori interessati, ed ha quindi richiamato l'attenzione sull'esigenza di contrastare efficacemente le spinte verso un servizio di trasporto basato sul peggioramento delle condizioni dei lavoratori[6]: il trasporto, infatti, è un servizio di interesse generale ed anche un fattore importante per l'economia e per l'occupazione e la creazione di nuovi posti di lavoro.

Le posizioni espresse dalle istituzioni comunitarie e dalle parti sociali interessate evidenziano i molteplici profili problematici del fenomeno dell'outsourcing, considerato alla luce della complessità del contesto che deriva in conseguenza della cosiddetta globalizzazione, e della situazione specifica del trasporto pubblico. Emerge così la necessità di tener conto, anche nello svolgimento di un'analisi incentrata sui profili delle relazioni industriali e del dialogo sociale, da un lato delle finalità e delle valutazioni economiche sottese alle scelte che comportano l'utilizzo dello strumento dell'outsourcing, e dall'altro delle particolarità di un settore economico peculiare qual è il trasporto pubblico.

La ricerca è strutturata in quattro parti.

[4] Cfr. CEEP.05/AVIS.15.
[5] Cfr. *Outsourcing and collective bargaining. EPSU survey 2004-05*, Marzo 2006.
[6] Cfr. *Restructuring and Developments in the Transport Sector*, Ottobre 2007.

La prima analizza la situazione dei fenomeni di outsourcing nel settore del trasporto al livello europeo, soffermandosi sulle posizioni espresse dalle parti sociali anche in relazione alle tendenze di regolazione (o per meglio dire di deregolamentazione) del settore provenienti dalle istituzioni comunitarie, con particolare attenzione al cambiamento del ruolo attribuito alla mano pubblica nella gestione del servizio.

Le parti seconda, terza e quarta sono relative alle esperienze di tre paesi membri dell'Unione, Italia, Francia e Romania. Si tratta di paesi che offrono situazioni tra loro molto diverse, in considerazione delle modalità di interpretazione e recepimento degli indirizzi europei nella regolazione del settore, dello stato delle relazioni industriali e del contesto economico e sociale di riferimento.

Le parti relative alle esperienze nazionali sono sviluppate seguendo una linea di approccio omogenea, nel tentativo di presentare in primo luogo la situazione del settore del trasporto pubblico locale – soprattutto in relazione alla disciplina nazionale – e in secondo luogo selezionati casi di studio dai quali evincere gli impatti sulle relazioni industriali delle operazioni di outsourcing, nonché le modalità di gestione adottate dalle aziende.

Alcune riflessioni conclusive sono infine suggerite, all'esito dell'indagine.

1. La liberalizzazione dei trasporti urbani in Europa: tendenze e vincoli

1. Il contesto

1.1. Il settore dei trasporti nell'ambito dei servizi pubblici in Europa

Il settore dei servizi, nel suo complesso, produce circa il 70% del PIL europeo (EU25) in tendenza crescente trainata da una continua terziarizzazione dell'economia. I dati Eurostat non consentono un'esatta distinzione tra ciò che è pubblico e ciò che è privato nella struttura dell'offerta di servizi. Il mondo sindacale europeo tende a superare la difficile separazione tra servizio pubblico e privato includendo nella categoria dei servizi pubblici essenziali l'offerta relativa alla salute e lavoro sociale (14%), l'amministrazione pubblica e l'educazione (10%), trasporto e comunicazione (9%) e calcolando quindi il peso che questa categoria di servizi acquisisce sul totale: ovvero un terzo.

Se ne ricavano quindi alcune condizioni prevalenti nell'impiego del lavoro rispetto al settore industriale: le donne sono più degli uomini grazie al traino della pubblica amministrazione; livelli salariali ridotti anche a causa della struttura dell'offerta; proliferazione di contratti di lavoro non-standard; la qualità delle risorse umane è più alta che non nell'industria anche se le differenze tra sotto-settori dei servizi possono essere molto spinte; relazioni industriali in evoluzione[1].

In questo contesto, il trasporto pubblico europeo rappresenta, secondo diverse ricerche, uno dei comparti più dinamici a livello mondiale.

Nel periodo 1990 - 2003 il numero delle persone che hanno utilizzato si-

[1] Dati ricavati dall'interpretazione di Eurostat in Kamenkliene G., Connolly H., Keune M., Watt A. (2007), *Services employment in Europe: now and the future*, ETUI-REHS Report 104, Brussels.

stemi di trasporto pubblico nel vecchio continente si è incrementato del 20%, con punte di aumento di oltre il 90% per il trasporto aereo[2]. D'altronde il settore del trasporto a livello comunitario nel 2006 ha impiegato 8.2 milioni di addetti, e ciò ad evidenza della natura labour intensive del servizio reso.

Per meglio capire queste cifre, giova rilevare che più del 60% della popolazione europea vive in aree urbane con oltre 10.000 abitanti, nelle quali viene prodotto oltre l'85% del PIL comunitario. In altre parole le aree urbane, attraendo investimenti e producendo occupazione, rappresentano il motore dell'economia europea. Ciò, com'è ovvio, ha impatti significativi in termini di inquinamento ambientale, mobilità dei cittadini e, in ultima analisi qualità della vita, direttamente su una vasta maggioranza della popolazione europea, ed indirettamente a livello globale[3].

Già nel 2001 il Libro Bianco pubblicato dalla Commissione *European Transport Policy for 2010: Time to Decide* aveva sottolineato la necessità di avviare percorsi di rimodulazione delle politiche europee dei trasporti, al fine di promuovere un sistema complessivamente più sostenibile. In tal senso venne ribadito con forza uno dei principi cardine dell'architettura europea, ossia il diritto di ogni Gestore abilitato in uno degli Stati Membri a non essere discriminato in base alla nazionalità al di fuori del proprio Stato, e ciò per favorire il processo di liberalizzazione dei mercati nazionali in un settore dove è nota l'esistenza di forti barriere strutturali al passaggio dei Gestori da un mercato nazionale all'altro. Sempre in tale logica, la Commissione scelse di imporre la separazione dell'infrastruttura dalla gestione dei servizi, iniziativa che, ad oggi, risulta aver avuto diversi esiti nei vari Stati Membri.

Tali tematiche sono state riprese e rilanciate nel successivo Libro Verde *Towards a new culture for urban mobility*, ove la volontà di perseguire nuove politiche per il trasporto pubblico in grado di promuovere congiuntamente sviluppo economico, qualità di vita e protezione dell'ambiente, viene espressamente posto come una vera e propria sfida delle istituzioni locali[4].

I pochi cenni sopra riportati, nella loro estrema sintesi, cercano di trasmettere l'ampiezza e la complessità delle considerazioni alla base delle tematiche trattate nella ricerca, e testimoniano altresì l'importanza degli indirizzi promossi tramite le politiche europee (con conseguenti ricadute a

[2] Dati ricavati dall'interpretazione di *Transport and Environment: On the Way to a New Common Transport Policy* pubblicato nel 2007 dalla European Environment Agency.

[3] Dati ricavati dall'interpretazione del Libro Verde *Towards a new culture for urban mobility*, COM(2007) 551 final, Brussels 25.9.2007.

[4] Vedi *Table of contents*, Cap. 2 del Libro Verde sopra citato.

livello nazionale e locale), ma anche, se non soprattutto, delle soluzioni tecnico/operative che i singoli Gestori del servizio di trasporto pubblico riescono a mettere concretamente in campo in esecuzione di tali politiche.

1.2. Principi e strumenti di una moderna amministrazione dei servizi pubblici nel linguaggio europeo

La normativa comunitaria è interprete di un modello di governance delle public utility locali che diparte dalla fondamentale separazione tra regolatore e operatore per dipanarsi attraverso la coniugazione in chiave UE di alcuni elementi distintivi:

- il soggetto regolatore è single mission, al fine di alienare il soggetto regolatore stesso dalla necessità di mediare tra interessi diversi. In negativo, il single mission rende rendicontabile giudiziariamente l'attività del regolatore che, altrimenti, nella molteplicità di interessi da mediare, vedrebbe il giudizio politico sovrastare il controllo del giudice;
- la regolazione è condizionale ovvero interviene a dirimere fatti al loro verificarsi (if… what…);
- trilateralità o multilateralità della regolazione. Ovvero il regolatore si atteggia a giudice nella composizione di interessi diversi e non sempre convergenti sui modi del servizio;
- le autorità sono sottoposte al principio del giusto procedimento. Ovvero nella loro azione di regolazione/mediazione devono rispondere a modelli comportamentali predefiniti e formalizzati che determinano la legittimità dell'intervento.

Questi elementi che attengono prevalentemente al diritto amministrativo ci sono utili per determinare la scacchiera sulla quale si sviluppano numerosi giochi in un gran numero di combinazioni in cui le parti attive sulla scacchiera cercano di determinare le combinazioni massimizzando i propri interessi. Chi è ammesso alla scacchiera? Il risultato del gioco è sempre la valorizzazione dell'interesse pubblico?

Proprio nel tentativo ricerca di far prevalere l'interesse pubblico in un sistema di gestione complesso è stato riformato il rapporto tra amministratore pubblico ed operatore che gestisce un servizio di interesse generale quali il trasporto urbano.

La ragione principale dello sviluppo delle riforme amministrative sta nella riscoperta, nella affermazione e nella diffusione del liberismo che ha riportato in auge il mercato, l'impresa e il diritto privato, e riconosciuto un

posto importante all'utente. Quest'ultimo acuisce la nuova natura di cliente (customer) di cui occorre garantire la soddisfazione.

In questo passaggio emerge immediatamente il problema della sostenibilità finanziaria. Del resto, l'entrata in crisi della capacità del pubblico, non solo nello stato centrale ma anche nelle amministrazioni periferiche, è uno dei fattori chiave che spinge alla riforma del welfare locale e quindi anche delle modalità di gestione delle public authorities che di quel welfare sono parte essenziale. In questo frangente la privatizzazione serve a coniugare il duplice obiettivo del risparmio e dell'efficienza che dovrebbe portare alla massima soddisfazione del cittadino nella sua veste di contribuente e di utente.

Questa duplice massimizzazione trova il suo impianto teorico nella teoria del New Public Management di cui si vogliono richiamare i concetti necessari allo sviluppo del nostro ragionamento:

- *agencification*, tendenza ad affidare ad appositi organismi (agenzie, autorità indipendenti) compiti prima svolti da apposite unità inserite nell'organizzazione statale (modello di organizzazione stellare proprio dei grandi gruppi industriali);
- *process re-ingeneering*, revisione delle procedure interne alle pubbliche amministrazioni, allo scopo di analizzare e tenere sotto controllo i costi e di aumentare la produttività dei servizi pubblici;
- *result oriented partnership*, cioè collaborazione in vario modo dei privati alla gestione di servizi pubblici, o richiedendo mera collaborazione finanziaria o affidando per intero la gestione ai privati (*contracting out*);
- *marketisation* e cioè identificazione di indicatori di qualità e di standard di produttività, controllo del loro rispetto e misurazione della soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici.

È su queste basi teoriche, amministrative ed economiche, che si inserisce la normativa e l'azione comunitaria[5].

2. La disciplina europea del settore: evoluzione e posizione del CEEP

Punto di partenza per una riflessione sul tema è stabilire quale sia stato volta per volta l'obiettivo del legislatore europeo con riguardo ai trasporti, nel più generale quadro dei servizi garantiti ai cittadini. Operazione non semplice, in quanto si è lentamente passati da un'attenzione, prevalente se

[5] Per approfondimenti vedi Cassese S. (2003), *Lo spazio giuridico globale*, Edizioni Laterza, p. 124 ss.

non esclusiva, per la salvaguardia della concorrenza, al riconoscimento – attraverso un lentissimo avvicinamento non sempre manifestamente perseguito – della necessità di una tutela anche europea dell'interesse generale coperto dal servizio pubblico, via via che si constatava l'incidenza dei servizi sul complesso dei diritti di cittadinanza.

Da un'attenzione prevalente – e originariamente quasi esclusiva – per la liberalizzazione, quale strumento indispensabile per consolidare il grande e libero mercato comunitario, si è, così, passati, con l'aumentare della consapevolezza della necessità di salvaguardare la coesione sociale, ad una concezione certamente più articolata e complessa, in cui la salvaguardia sostanziale della concorrenza avrebbe dovuto, quanto meno, coesistere con la necessità di garantire comunque la fornitura di servizi sufficienti.

Particolarmente importanti, sotto questo profilo, le modifiche apportate al Regolamento 1191/69 dal Regolamento 1893/91, il quale, nel porre la disciplina degli obblighi di servizio pubblico e dei contratti di servizio pubblico per il settore dei trasporti, ha cominciato a delineare il quadro del funzionamento complessivo del settore.

Si è così previsto che gli obblighi di servizio pubblico (con ciò intendendo gli obblighi che l'impresa non avrebbe assunto o avrebbe assunto a diverse condizioni considerando solo il proprio interesse) avrebbero dovuto essere totalmente compensati, nella misura dell'onere eccedente imposto dalla pubblica autorità.

Obiettivo perfezionato dal citato Regolamento del 91 con l'introduzione del Contratto di Servizio Pubblico, in relazione al quale venivano definite le caratteristiche del servizio, il prezzo delle prestazioni, la disciplina delle revisioni contrattuali (c.d. ius variandi), le sanzioni per gli inadempimenti etc. Ciò che ha via via evidenziato - specialmente in riferimento ai trasporti locali, ma non solo - la necessità di una disciplina europea finalizzata ad assicurare l'affidamento trasparente e non discriminatorio dei contratti di servizio, con l'elaborazione di un testo emendato in prima lettura nel 2001 dal Parlamento europeo, e che lo stesso Parlamento ha successivamente fatto oggetto di una serie di integrazioni accolte dalla Commissione, nella versione del 2002.

Disciplina di per sé difficile da varare, per la presenza di forti resistenze in più Stati membri, conseguendone la sospensione dei lavori legislativi motivata anche dall'attesa della pronuncia della Corte di Giustizia Europea, sul caso Altmark, nonché del dibattito sul Libro Bianco dei Servizi di interesse generale. La sentenza sul caso Altmark è importante perché stabilisce per la prima volta quattro condizioni ineludibili:

- l'impresa deve essere esplicitamente incaricata della gestione del servizio di interesse economico generale;

- i parametri di calcolo della compensazione devono essere preliminarmente fissati in maniera obiettiva e trasparente;
- la compensazione deve limitarsi a coprire i costi della fornitura del servizio di interesse economico generale;
- l'impresa deve essere selezionata con pubblico appalto, oppure la compensazione deve essere stabilita sulla base dei costi di un'impresa media ben gestita ed attrezzata per la fornitura del servizio in questione.

Intervento autorevole che lasciva comunque aperte due questioni di fondo:

- cosa debba intendersi per impresa media ben gestita;
- quale sia lo spazio consentito alla Pubblica Amministrazione per apprezzare l'adeguatezza della singola impresa con riguardo agli obiettivi di Servizio pubblico da assicurarsi volta per volta (tenendo conto anche degli eventuali servizi complementari da corrispondersi in tale occasione agli utenti).

Si trattava, ad evidenza, di un quadro dai contorni non ben definiti che ha avuto il merito di stabilire per la prima volta un nucleo di disciplina europea di cui tutti gli Stati membri hanno in qualche modo tenuto conto, *adattando lo sviluppo delle normative nazionali agli indirizzi europei così come da ciascuno percepiti*.

Con una intensità maggiore negli ordinamenti che - è il caso di quello italiano - prevedono doversi trarre ogni conseguenza dal riconoscimento della forza immediatamente dispositiva dei Regolamenti comunitari: ciò che significava, è stato appunto il caso del nostro Paese, la necessità di passare da un sistema di meccanismi automatici e standard di adeguamento tariffario (così la L. 151 del 10/04/81) alla corresponsione dei costi effettivamente sostenuti anche oltre la misura determinata nei provvedimenti amministrativi.

Per ricostruire l'entità dell'evoluzione delle posizioni della Commissione, come si poteva verificarla all'inizio del nuovo millennio, vale comunque la pena di considerare la Comunicazione delle Commissione Europea (*I Servizi di Interesse Generale in Europa*, COM 2580, del 20/09/00), in cui, fermi restando gli obiettivi di apertura dei mercati e di tutela della concorrenza, venivano chiaramente riaffermati :

- la centralità dei Servizi di interesse generale a favore della coesione sociale e territoriale dell'Europa;
- la necessità per questi servizi di rispondere prioritariamente e con trasparenza ai bisogni evolutivi degli utilizzatori e dei cittadini, inclusa la

protezione dell'ambiente, l'uguaglianza di trattamento ed il diritto di accesso per tutti, particolarmente per le persone a basso reddito e per i portatori di handicap;

- il principio di neutralità con riguardo allo statuto di proprietà degli operatori, pubblici o privati;
- la libertà degli Stati membri quanto alla definizione dei Servizi di interesse generale e della proporzionalità degli strumenti da mettere in opera;
- la scelta delle missioni di interesse generale, da effettuarsi tenendo conto delle caratteristiche tecniche ed economiche dei servizi e delle specificità culturali e storiche degli Stati membri;
- l'approccio progressivo della politica di apertura dei mercati, fondata sulla valutazione del funzionamento, delle performance e della competitività dei servizi di interesse economico generale;
- il riferimento al servizio universale per le telecomunicazioni;

con una serie di precisazioni importanti quanto a:

- i limiti dell'applicazione dell'apertura dei mercati ai servizi di interesse generale, che non doveva riguardare né i servizi di stretta pertinenza statale (come l'educazione nazionale o i regimi di base della sicurezza sociale), né quelli di carattere locale, in quanto ininfluenti sullo sviluppo degli scambi tra gli Stati membri;
- le condizioni in base alle quali gli Stati membri potevano concedere diritti speciali od esclusivi o finanziamenti particolari ad uno più operatori, specialmente quando risultasse necessario affidare ad un solo operatore la missione di soddisfare un bisogno di interesse generale tramite l'attribuzione del diritto di concessione;
- il ruolo riservato agli utilizzatori ed ai prestatori di servizi quanto alla definizione dei servizi stessi ed alla valutazione della loro efficacia;
- la possibilità per i paesi membri di mantenere il livello di qualità dei propri Servizi di interesse generale nel quadro degli impegni assunti con l'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Un approccio sicuramente più ampio di quello tradizionale, anche perché teneva conto della proposta di Carta Europea dei Servizi di Interesse Generale, concordata dal CEEP e dalla CES, ed espressamente ricordata dalla Commissione nella citata Comunicazione (vedi *infra*). Ne risultava un quadro tutto sommato positivo, pur persistendo talune lacune messe in luce, ad esempio, dal CEEP, nel suo Avis n. 20/2000 che possiamo così riassumere:

- insufficiente attenzione al rapporto sicuramente esistente tra con-