

S.in.COBAS

coordinamento nazionale : via Ettore Ponti 40 - 20143 Milano / tel. 02.89159171 - fax 02.89190528 / e-mail sincobas@libero.it / www.sincobas.it

Congresso Nazionale 21-22-23 febbraio 2003

LE PRIVATIZZAZIONI ***Una battaglia europea contro il GATS***

Invece della riforma la ristrutturazione

Così titolava il documento congressuale approvato dal congresso di confluenza del SdB nel S.in.Cobas nel 2000. Una sintesi estrema per delineare quello che stava accadendo nella P.A. e che nel 2000 incominciava ad assumere connotati più chiari. Lungi dal realizzare una riforma che si traducesse in una più alta qualità dei servizi erogati ai cittadini la cosiddetta "modernizzazione" della P.A. ha assunto la forma di una ben più "classica" ristrutturazione capitalistica. Un nuovo linguaggio, intriso di aziendalismo, è entrato a far parte in modo quasi ossessivo di gran parte della pubblicistica governativa e sindacale e, tra il progressivo smantellamento dello stato sociale e la trasformazione dei servizi pubblici in settori soggetti al mercato, gli utenti dei servizi sono diventati "clienti" e i lavoratori "risorse umane esuberanti". Produttività, efficacia, efficienza della P.A. sono state alcune delle parole chiave con cui si è avviato un processo di ristrutturazione dei servizi pubblici che nei prossimi mesi potrebbe subire una straordinaria accelerazione con la privatizzazione di importanti settori fino ad ora gestiti in economia.

La ristrutturazione si fa ... privatizzazione dei servizi

Se gli anni '90 hanno visto la fuoriuscita dello Stato dal settore bancario, finanziario e imprenditoriale e le privatizzazioni in quel decennio hanno riguardato soprattutto le telecomunicazioni, le poste, il trasporto aereo e ferroviario, il nuovo millennio si annuncia come quello delle privatizzazioni della sanità, del settore idrico, del trasporto locale, dell'istruzione, dei servizi sociali gestiti dagli enti locali senza dimenticare energia, gas, rifiuti ecc.

La legge 142 del 1990, che prevedeva la riorganizzazione degli enti locali, conteneva al suo interno la nuova normativa riguardante la gestione dei servizi pubblici e l'introduzione di diverse tipologie di gestione dei servizi cui gli enti locali potevano accedere. Da un lato la gestione diretta o "in economia", dall'altro l'affidamento dei servizi ad aziende speciali o a società per azioni a prevalente capitale pubblico. Nel caso delle aziende speciali, si trattava di aziende costituite dall'ente locale e dotate di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto, il cui capitale era interamente fornito dall'ente locale e non quotato in borsa. L'introduzione di questo tipo di aziende non costituiva perciò una privatizzazione dei servizi, ma una loro aziendalizzazione, cioè una riorganizzazione di tipo aziendale della gestione del servizio pubblico, improntata a criteri di efficacia, di efficienza ed economicità e vincolata al pareggio di bilancio. La costituzione di società per azioni con capitale a maggioranza pubblico ha rappresentato il primo deciso passo verso la privatizzazione dei servizi, attraverso lo specchio per le allodole della partecipazione pubblica con una quota di maggioranza: La quotazione in borsa e la presenza di investitori privati infatti obbligano di per sé all'obiettivo della redditività dell'investimento ovvero al perseguimento del profitto. Non a caso, infatti, la legge 267 del 2000, legge che raccoglie i

diversi interventi di Bassanini nel corso degli anni di governo del centro-sinistra e che costituisce la legge di riorganizzazione complessiva dell'ordinamento degli enti locali, ha modificato la legge 142 in merito alla gestione dei servizi introducendo con l'art. 113 una nuova opzione: l'affidamento del servizio a società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria.

L'art. 35 della scorsa Legge Finanziaria rimette nuovamente mano alla questione della gestione dei servizi pubblici, sostituendo l'art. 113 della L. 267 con un nuovo articolo, concernente i servizi pubblici di rilevanza industriale (acqua, luce, gas, rifiuti, trasporto pubblico urbano...) e integrando con un articolo 113 bis la normativa concernente i servizi pubblici privi di rilevanza industriale. Per quanto riguarda la prima tipologia di servizi, questo articolo prevede l'obbligo per gli enti locali di trasformare tutte le aziende speciali in società di capitali, di affidare mediante gara d'appalto l'erogazione dei servizi a società di capitali e di assegnarne la gestione o direttamente a società per azioni con capitale di maggioranza pubblico o mediante gara d'appalto ad imprese. L'art. 35 prevede inoltre la possibilità per gli enti locali di cedere integralmente o in parte la propria partecipazione nelle società erogatrici dei servizi, e di cedere la proprietà di reti, impianti, dotazioni, ecc..., a società di capitali a maggioranza pubblica. Infine, obbliga gli enti locali che al contempo sono proprietari di impianti, reti, ecc. e posseggono la maggioranza del capitale sociale delle società che gestiscono i servizi a vendere gli impianti a società con capitale a maggioranza pubblico. Contrariamente alle leggi precedenti, quindi, l'art. 35 introduce direttamente l'obbligo di privatizzazione dei servizi a rilevanza industriale, insistendo in particolare sulle reti idriche. Esso, infatti, stabilisce che l'ente locale ha 18 mesi di tempo per costituire una società di capitali provvisoria a cui affidare il servizio idrico integrato: provvisoria, in quanto l'affidamento non potrà avere una durata superiore ai cinque anni, a condizione che entro due anni si privatizzi almeno il 40% della società. Scaduti i cinque anni si dovrà passare necessariamente dall'affidamento diretto all'assegnazione mediante gara d'appalto. Per quanto riguarda i servizi privi di rilevanza industriale, si stabilisce di fatto la priorità dell'affidamento di questi servizi ad aziende speciali o società di capitali rispetto alla gestione diretta da parte degli enti locali.

L'AGCS (Accordo Generale sul Commercio dei Servizi) meglio conosciuto come GATS (General Agreement on Trade and Services)

Le politiche di privatizzazione dei servizi portate avanti dai governi di tutta Europa trovano nel GATS il proprio coronamento. Il GATS, a cui aderiscono tutti gli stati membri del WTO, è un trattato che di fatto prevede la completa liberalizzazione di tutti i servizi, in qualsiasi settore, esclusi quelli forniti nell'esercizio dei poteri governativi, vale a dire strettamente connessi all'esercizio della sovranità (giustizia, esercito, ordine pubblico, attività amministrativa dello stato). In sostanza sanità, istruzione, cultura, trasporti, forniture energetiche, acqua, assistenza sociale sono risucchiati all'interno dei meccanismi e delle decisioni del WTO e sottoposti alle leggi del mercato. Il GATS prevede due tipi di obblighi per gli stati membri, gli obblighi generali e validi indiscriminatamente per tutti e quelli specifici che investono esclusivamente le attività e i settori che i paesi membri hanno deciso di liberalizzare. Gli obblighi generali sono la trasparenza (vale a dire che gli stati devono rendere note tutte le iniziative che potrebbero interferire con la libertà degli scambi) e la clausola della nazione più favorita, in base alla quale un'agevolazione o un finanziamento concesso a un membro del WTO può essere di diritto richiesto da ogni altro membro in tutti i settori dei servizi. Uno stato membro che negozia la liberalizzazione di un insieme di settori di servizi nell'ambito del GATS è poi tenuto a una serie di obblighi: pur potendo nominalmente condurre o mantenere delle politiche nazionali su quel determinato settore, queste non possono essere in contraddizione con il GATS salvo casi eccezionali (crisi finanziarie, necessità di misure concernenti la morale, la salvaguardia di esseri viventi, animali e vegetali, la salute). È stato infatti formato un gruppo di lavoro incaricato

di esaminare se le normative interne a ciascun paese non siano più rigorose di quanto sia necessario per assicurare la qualità del servizio; la decisione finale spetterà al WTO, senza alcun contraddittorio e sulla base della propria valutazione. Nell'ambito di un settore sottoposto al GATS, inoltre, un paese non potrà in ogni caso privilegiare imprese o in generale fornitori di servizi (comprese le aziende pubbliche) nazionali rispetto a fornitori di servizi esteri. Inoltre, incontrerà forti limitazioni per l'emanazione o il mantenimento di misure a salvaguardia dei lavoratori (dalla sicurezza, ai diritti sindacali). Per decidere quali settori sottoporre al GATS i paesi devono dare vita a una serie di negoziati successive (miranti a liberalizzare progressivamente il più possibile), al termine delle quali comporre delle liste di impegni in cui vengono precisati i settori e le date a partire dalle quali questi vengono aperti agli investimenti. Questi negoziati sono iniziati nel 2000, ma non si sono ancora conclusi: nel novembre del 2001 sono state fissate le date per le prossime tappe fino alla conclusione delle negoziati. Entro il giugno scorso i paesi membri dovevano comunicare al WTO la lista dei settori che chiedono siano liberalizzati negli altri paesi membri, ed entro il marzo 2003 dovranno far conoscere le proprie offerte di liberalizzazione.

I settori principali di investimento allo stato attuale sembrano essere, l'acqua, la sanità, soprattutto per l'industria farmaceutica, e l'istruzione, in particolare l'insegnamento superiore e la formazione professionale continua. Per quanto riguarda l'istruzione, che rappresenta un business da tre miliardi di dollari l'anno, già 38 paesi si sono impegnati a liberalizzare almeno un settore del loro sistema d'istruzione dei 5 individuati dalla classificazione del GATS; di questi 38 la metà si è impegnato a liberalizzare quattro settori. I paesi maggiormente lanciati su questa strada sono gli Stati Uniti, la Nuova Zelanda, l'Australia e la Gran Bretagna. L'applicazione del GATS al settore dell'istruzione ha come conseguenza evidente la distruzione dei sistemi pubblici nazionali di istruzione: riduzione dei fondi pubblici, messa in crisi dell'autonomia professionale degli insegnanti, introduzione della precarietà, difficoltà di accesso per gli studenti agli insegnamenti superiori, aumento dei costi, perdita del valore legale del titolo di studio, subalternità nei confronti degli sponsor commerciali. Il GATS rappresenta lo strumento attraverso cui le multinazionali vogliono ottenere due risultati fondamentali: portare a termine la privatizzazione dei servizi, avviata all'inizio degli anni '90, aprendo interamente al mercato e alla concorrenza questi settori, dare una spallata definitiva all'universalità e alla gratuità dei servizi.

Privato non è bello ma il pubblico non splende!

Concepire e avviare una campagna contro le privatizzazioni pone una serie di questioni politiche non di poco conto, che dovranno essere necessariamente affrontate se vorremo passare dalla mera opposizione alle privatizzazioni, assolutamente indispensabile, ad una fase di proposta e di rilancio dei servizi pubblici.

In Italia e in Europa, a partire dal dopoguerra, una serie di diritti sociali sono stati garantiti attraverso una rete di servizi pubblici che hanno rappresentato lo stato sociale dei diversi paesi e una serie di bisogni ha trovato una più facile soddisfazione grazie all'intervento diretto dello Stato (ad esempio per quanto riguarda il settore energetico e quello dei trasporti): questa tendenza ha subito una totale inversione a partire dagli anni '90. Una delle maggiori argomentazioni utilizzate, se non quella centrale, per giustificare lo smantellamento progressivo dello stato sociale, ruota attorno all'inefficienza del pubblico: eccesso di burocrazia, lentezza nella erogazione dei servizi, clientelismo. Questo tipo di campagna ideologica, unita all'allarmismo sulla necessità del risanamento dei conti pubblici dello stato, è penetrata a fondo nelle coscienze, nei modi pensare, nel senso comune dei cittadini, soprattutto in Italia dove faceva leva su una situazione di fatto insostenibile per clientelismo e disfunzioni. L'idea che il pubblico è inefficiente e il privato è di qualità sta alla base, ad esempio, di proposte caldegiate dal centro-sinistra negli scorsi

anni, come quella della sostituzione dei servizi gestiti direttamente dagli enti pubblici con il sistema dei bonus.

Di fronte a questa situazione, la difesa pura e semplice del pubblico non è sufficiente. Il livello di penetrazione culturale dell'idea che 'il privato è bello è andato molto avanti in questi anni benché qualche segnale di contro-tendenza si avverta in particolare grazie alla ripresa dell'iniziativa prodotta dal cosiddetto movimento no-global. A questa offensiva culturale è necessario essere in grado di rispondere con proposte capaci di rilanciare l'idea del pubblico e di ricostruirne una credibilità. Non si tratta semplicemente di difendere la gestione pubblica dei servizi, ma di ripensarla da cima a fondo. Al pubblico come servizio statale burocratizzato può essere contrapposto ad esempio un'idea di pubblico partecipato, cioè l'idea di una gestione dei servizi pubblici che coinvolga insieme lavoratori e utenti nella fase della programmazione, del controllo e della verifica senza trascurare le condizioni di lavoro di chi vi opera.

Sul piano dei diritti occorre essere in grado, a fronte dell'ampliamento dell'insieme di bisogni la cui soddisfazione diviene sempre più necessaria alla sopravvivenza stessa (ad esempio la possibilità di spostamento urbano ed extraurbano per garantire il diritto al lavoro), di porre il problema dell'ampliamento della sfera dei diritti e della trasformazione di alcuni bisogni in diritti esigibili universalmente.

Si tratta di un compito di non semplice soluzione, tenuto conto che si sta ancora parlando di una forma di gestione dei servizi e di garanzia dei diritti, quella statale, in sé contraddittoria. La gestione statale dei servizi, infatti, pur essendo una forma transitoria da rivendicare in contrapposizione alla loro privatizzazione, non coincide affatto in sé con una gestione collettiva e sociale, e non garantisce che una serie di diritti siano sanciti una volta per tutte; non è possibile nascondersi, infatti, che lo Stato non solo non è un ente benefico, ma è anzi uno strumento nelle mani di chi detiene il potere economico: che alcuni diritti siano garantiti attraverso i servizi dipenderà sempre e comunque dai rapporti di forza che il movimento dei lavoratori inteso nella sua accezione più ampia riuscirà a determinare. Per questo motivo sarà necessario interrogarsi (e per certi versi rifondarle) su nozioni, come 'pubblico', 'collettivo', 'comune' e su come queste non coincidano con 'statale'.

Gennaio 2003