

## ***Quanto valgono i servizi pubblici nel diritto europeo in tempo di emergenza.***

**di Giosuè GIARDINIERI<sup>1</sup>**

**SOMMARIO:** **1.** Perché una riflessione sul ruolo dei servizi pubblici. **2.** La nozione di servizio pubblico nell'ordinamento europeo. **3.** La funzione economica di stabilizzatore automatico del servizio pubblico. **4.** L'adattamento del sistema dei servizi pubblici alla prova dell'emergenza. **5.** Considerazioni conclusive.

**ABSTRACT:** *This paper studies the public service institute in the European legal system, starting from the difficult definition of the institute, a consequence of the complexity and peculiarity of the various definitions, and of the interdisciplinary intertwining of the legal position with that coming from the economic sphere. The implication of this reasoning will then be to ask whether the crisis caused by COVID-19 pandemic has allowed an evolution of the institute in the EU, and if so, in which direction.*

### **1. Perché una riflessione sul ruolo dei servizi pubblici.**

La riflessione presentata in questo breve scritto trae spunto e linfa dal recente parere del 02/12/2020 formulato dal Comitato economico e sociale europeo (di seguito CESE) in risposta alla richiesta proveniente dalla Presidenza tedesca del Consiglio della UE<sup>2</sup>, sul tema del ruolo dei servizi pubblici nella salvaguardia dei valori fondamentali della UE soprattutto in tempi di crisi, come nell'attuale congiuntura causata dalla pandemia COVID-19. Si cerca infatti di indagare il valore che nel diritto europeo è assegnato all'istituto dei servizi pubblici nel processo continuo di affermazione dello Stato di diritto.

I contenuti del parere del CESE sono particolarmente interessanti poiché restituiscono una ricostruzione attenta dei presupposti e dei principi cardine dell'ordinamento europeo, i quali trovano massima espressione nell'istituzione e nel riconoscimento dei servizi pubblici alla generalità degli utenti da parte di tutti gli Stati membri della UE. Fra questi principi, il CESE cita: l'imparzialità, la

---

<sup>1</sup> *Policy advisor* e consulente di organizzazione, gestione, revisione e controllo per le pubbliche amministrazioni in materia di investimenti pubblici.

<sup>2</sup> Comitato economico e sociale europeo, *Parere n. SOC/643 del 02/12/2020 "Principi relativi ai servizi pubblici per la stabilità dell'ordine democratico"*, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/principles-public-services-ie-public-services-citizens-public-administration-contribute-directly-stability-free>.

legalità, la proporzionalità, la parità di trattamento, la trasparenza, l'accessibilità, l'interoperabilità, ma ancora il diritto a una buona amministrazione e la protezione del personale amministrativa che è impegnato nel riconoscimento dei servizi pubblici. Sulla base di questi caposaldi, il CESE invoca l'adozione di un quadro giuridico europeo che sostenga il ruolo dei servizi pubblici nella difesa e affermazione dello Stato di diritto, sottolineando la proporzionalità fra la qualità dei servizi pubblici resi e fiducia nelle istituzioni europee e nazionali. Ma non basta: il CESE arriva a proporre l'istituzione di un meccanismo di condizionalità in base al quale il riconoscimento dei fondi e dei sostegni economici provenienti dalla UE sia dipeso dall'applicazione e dal rispetto dei principi che governano i servizi pubblici.

Non c'è dubbio che la posizione assunta dal CESE sia una manifestazione delle riflessioni sulla capacità di tenuta del sistema istituzionale e giuridico europeo, alla luce delle recenti tensioni di natura politica, economica e sociale già diffuse nella UE, ulteriormente acuite in conseguenza dell'emergenza COVID-19. A tal proposito emerge, anche nei passaggi in cui si articola il parere, la dicotomia fra le due posizioni fondamentali attualmente in contrasto fra i sostenitori di un rafforzamento del modello di solidarietà europea grazie all'ampliamento del novero di strumenti comuni di sostegno e coesione fra gli Stati membri (si pensi ad esempio al potere di spesa autonomo della UE), ovvero se si debba retrocedere a forme di assistenza per grandi aree tematiche in special modo economiche e su ognuna trovare un accordo intergovernativo<sup>3</sup>.

Di una cosa è certa, il tempo della discussione sul futuro della UE passa anche attraverso la considerazione circa il ruolo dei servizi pubblici negli ordinamenti, europeo da un lato e negli Stati membri dall'altro, e sulla loro funzione di affermazione dello Stato di diritto grazie ai principi che li orientano<sup>4</sup>. L'occasione è quindi propizia per definire l'istituto di servizio pubblico nell'ordinamento europeo, seppur con le difficoltà del caso, conseguenza della complessità e della peculiarità delle varie definizioni e dell'intreccio interdisciplinare della posizione giuridica con quella proveniente dall'ambito economico e della scienza delle finanze. Il risvolto di tale ragionamento sarà poi giungere a porsi una seconda domanda, ritenuta cruciale a parere di chi scrive, e vale a dire, se la pandemia COVID-19 abbia favorito nella UE un'evoluzione dell'istituto, e in caso

---

<sup>3</sup> Chiti P. M., *La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Quantitative Easing avvia il processo di "disintegrazione europea" o per una vera fiscalità dell'Unione europea?*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc.3, 1 Giugno 2020, pag. 257.

<sup>4</sup> Lazzara P., *Responsabilità pubbliche e private nel sistema dei servizi di interesse economico generale*, in *Diritto Amministrativo*, fasc.3, 1 Settembre 2020, pag. 531.

affermativo, in quale direzione e se si intravedono prospettive per un ulteriore affermazione. In questo breve scritto si cercheranno le risposte a queste domande proponendo un esame che segue questo ordine. In principio, si tenta di dare una definizione alla nozione consolidata di servizio pubblico nell'ordinamento europeo. Si espone poi il valore dato all'istituto dalla teoria economica della scienza delle finanze secondo la quale il servizio pubblico è associato alla funzione di stabilizzatore automatico. Dal confronto fra queste due dimensioni, nasce la riflessione conclusiva dell'adattamento dell'istituto in conseguenza dell'esperienze maturate in tempo di emergenza.

## **2. La nozione di servizio pubblico nell'ordinamento europeo.**

Il primo passo da compiere in questa riflessione va verso l'indagine circa il concetto di servizio pubblico nell'ordinamento europeo. A dire il vero si tratta di un tentativo con esiti incerti poiché non esiste una definizione univoca e riconosciuta di servizio pubblico nel diritto comunitario ma si possono elencare più determinazioni che definiscono il servizio pubblico mettendo in evidenza alcuni aspetti e caratteristiche per tacerne degli altri. Tale esercizio, del resto, risulta alquanto complesso anche nell'alveo degli ordinamenti nazionali e in quello italiano in particolare, nel quale la nozione di servizio pubblico resta fra le più tormentate<sup>5</sup>.

Piuttosto è funzionale riprendere le definizioni abbracciate dalle istituzioni europee<sup>6</sup>, secondo le quali si deve utilizzare la locuzione più ampia di "servizi di interesse generale" per individuare una serie di servizi e attività che le autorità pubbliche degli Stati membri della UE classificano come di interesse generale e che pertanto sono soggetti a obblighi specifici di pubblico servizio. Fra questi servizi rientrano, su tutti, i trasporti pubblici, i servizi postali e l'assistenza sanitaria e possono essere forniti dallo Stato o dai soggetti del settore privato. In questa definizione, si badi bene, si individuano entrambi i profili del concetto, sia soggettivo che oggettivo, ed è chiaro chi fa cosa.

L'ordinamento europeo, in aggiunta, scompone il contenitore dei servizi di interesse generale in tre categorie: economici, non economici e sociali. I primi (detti anche SIEG) sono attività economiche fornite dietro pagamento di un corrispettivo (ad esempio i servizi postali) che contribuiscono all'interesse pubblico generale e che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento

<sup>5</sup> Rangone N., *Servizi pubblici*, Diritto on line, 2012.

<sup>6</sup> Eur-lex, *Glossario delle sintesi*, [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/services_general_economic_interest.html)

[lex.europa.eu/summary/glossary/services\\_general\\_economic\\_interest.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/services_general_economic_interest.html).

statale o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale. Vi sono poi i servizi non economici, quali la polizia, la giustizia e i regimi previdenziali previsti dalla legge, che non sono soggetti a una normativa europea specifica né alle norme sul mercato interno e la concorrenza. I servizi sociali di interesse generale rispondono alle esigenze dei cittadini in condizione di maggiore vulnerabilità e si basano sui principi di solidarietà e accesso paritario secondo una logica preventiva e di coesione/inclusione sociale. Essi possono essere sia di natura economica che non economica (esempi sono i sistemi previdenziali, i servizi per l'occupazione e l'edilizia sociale).

In questo esercizio di costruzione, non a caso non si è partiti dalla ricostruzione della normativa di riferimento poiché è impossibile contare su precisi riferimenti normativi provenienti dal diritto europeo: ogni norma, infatti, fornisce soltanto alcuni tasselli del quadro, per lo più focalizzati intorno alla dicotomia missione sociale, quindi servizi come attività non economiche, e garanzia della concorrenza e del mercato, quindi servizi come attività economiche. Ma quali sono le principali norme a cui rivolgersi? Innanzi tutto, fondamentale è il riferimento all'articolo 14 del Trattato sul Funzionamento della UE<sup>7</sup> (di seguito TFUE), che assegna ai soli SIEG il compito di promozione e di coesione sociale e territoriale, indicando la realizzazione di un equilibrio tra la funzione pubblica e il valore economico del servizio ma anche portando in primo piano il valore sociale delle prestazioni e la natura pubblica dei servizi economici di interesse generale<sup>8</sup>. In questa norma risiede anche l'assetto delle responsabilità fra UE e Stati membri nell'affermazione dei servizi pubblici: alle istituzioni della UE spetta stabilire i principi di fondo mentre rimane agli Stati membri il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale di fornire, commissionare e organizzare dei servizi il più vicini possibile alle esigenze degli utenti<sup>9</sup>.

C'è poi l'articolo 106 dello stesso TFUE che prevede la possibilità di sottrarre alle regole della concorrenza alcuni servizi alla persona e alla collettività che devono essere esclusi dal mercato a causa della prevalenza della missione di interesse sociale in essi presente. Non vi sono però altre indicazioni sulla qualificazione della generalità dell'interesse<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

<sup>8</sup> Lazzara P., *Responsabilità pubbliche e private nel sistema dei servizi di interesse economico generale*, in *Diritto Amministrativo*, fasc.3, 1 Settembre 2020, pag. 531.

<sup>9</sup> Articolo 1 del Protocollo allegato n. 26 sui Servizi di interesse generale (SIG).

<sup>10</sup> Sorace D., *I servizi «pubblici» economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, *Diritto Amministrativo*, fasc.1, 2010, pag. 1.

I servizi di interesse generale sono, invero, oggetto di apposita definizione normativa nel Protocollo n. 26 sui Servizi di interesse generale<sup>11</sup> allegato ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'UE, in cui sono dettate alcune regole definitorie della categoria dei servizi di interesse generale, siano essi economici o non economici. Se un servizio è definito come non economico, l'articolo 2 ricorda che i Trattati ne lasciano la competenza di fornire, commissionare e organizzare tale servizio agli Stati membri. Se, invece, si ha un servizio economico, l'articolo 1 obbliga le istituzioni comunitarie a rispettare contemporaneamente: il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare tale servizio; il rispetto delle possibili differenze fra i vari SIEG e nelle condizioni geografiche, sociali e culturali in cui tali servizi operano; i principi alla base del riconoscimento del servizio e vale a dire, qualità, sicurezza e accessibilità economica, parità di trattamento e promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente<sup>12</sup>. Pertanto, anche se Protocollo propone soltanto disposizioni interpretative, il suo intervento colloca all'interno del diritto primario europeo sia la categoria dei servizi non economici di interesse generale, non disciplinati dal diritto europeo della concorrenza e del mercato interno, sia il potere discrezionale delle autorità pubbliche, il rispetto della diversità tra i vari servizi, e la salvaguardia dei valori che devono essere rispettati per tutti i SIEG.

Altrettanto rilevante è, poi, il riferimento alla nozione di servizio proveniente alla direttiva 2006/123/CE<sup>13</sup> relativa al mercato interno (cd. Direttiva Servizi). Il presupposto di fondo di questa norma derivata è che tutti i servizi abbiano la caratteristica dell'economicità e quindi devono essere esposti alle regole del mercato. Ci sono però delle distinzioni fra quei servizi che possono essere prodotti e distribuiti nel mercato, così da trarne un profitto, e quindi che possono essere realizzati con attività d'impresa, e servizi che si caratterizzano come standardizzati perché offerti al pubblico, suscettibili di produzione e distribuzione nonché destinati ad un utilizzo di massa. La Direttiva Servizi, a ben vedere, non considera la standardizzazione come elemento tipico dei servizi che possono

---

<sup>11</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F26>

<sup>12</sup> Confederazione europea dei sindacati indipendenti (CESI), *Fornire Servizi Pubblici di qualità n Europa sulla base dei valori del Protocollo 26 TUE e TFUE*, 2012.

<sup>13</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:it:PDF>

essere sottratti alle logiche della concorrenza e del mercato e che dovrebbero essere invece calati nelle regole dell'evidenza pubblica e dei contratti<sup>14</sup>.

La ricostruzione delle coordinate geografiche del terreno in cui ci si muove è conclusa; frammenti e tasselli che una volta uniti completano un quadro articolato ma comunque segnato dalla centralità del principio di obbligo di servizio pubblico verso l'universalità degli utenti e nel rispetto dell'assetto di competenze ripartite fra UE e Stati membri<sup>15</sup>.

### **3. La funzione economica di stabilizzatore automatico del servizio pubblico.**

Come già anticipato nelle premesse, accanto alla definizione giuridica di servizio pubblico è utile inquadrare anche la funzione che la scienza delle finanze assegna all'istituto, perché nella concezione fatta propria dalla UE le due definizioni si mescolano fino a fondersi in un unico caposaldo della Stato di diritto generalmente inteso.

In scienza delle finanze i servizi pubblici sono ascrivibili alla categoria degli "stabilizzatori automatici" e cioè corrispondono a quei particolari istituti della politica fiscale di un paese, disciplinati da apposite previsioni normative, che dispongono l'aumento delle erogazioni o che consentono l'aumento del numero dei beneficiari messi in condizioni di difficoltà dalla recessione o dal rallentamento della crescita economica (si parla anche di fasi anti-cicliche)<sup>16</sup>.

Gli stabilizzatori automatici hanno intrinsecamente il grande vantaggio di agire immediatamente e compensare gli effetti iniziali connessi ad uno *shock* o al ciclo economico, proprio perché già fanno parte dell'ordinamento di uno Stato, mentre le scelte politiche di risposta alle congiunture economiche sono discrezionali e basate su intervento specifico aggiuntivo spesso varato in ritardo, dopo cioè che si sono avuti effetti nelle economie<sup>17</sup>.

Nella categoria dei servizi pubblici qui contemplati si annoverano su tutti le imposte, gli ammortizzatori sociali e altri sostegni ai redditi della popolazione, i servizi sociali pagati alla generalità dei beneficiari con risorse di finanza pubblica come forma di compensazione.

---

<sup>14</sup> Lazzara P., *Responsabilità pubbliche e private nel sistema dei servizi di interesse economico generale*, in *Diritto Amministrativo*, fasc.3, 1 Settembre 2020, pag. 531.

<sup>15</sup> Napolitano G. *Servizi pubblici*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, Giuffrè Editore, 2005, pag. 5517.

<sup>16</sup> Banca d'Italia, *Glossario*, <https://www.bancaditalia.it/footer/glossario/index.html?letter=s>.

<sup>17</sup> Marelli E. e Signorelli M., *Politica economica. Le politiche nel nuovo scenario europeo e globale*, Giappichelli Editore, 2015 Torino.

L'innescò degli stabilizzatori economici, e dei servizi pubblici per quel che qui interessa, comporta come effetto primario un aumento della spesa pubblica nelle fasi di recessione economica vale a dire nei periodi di significativo rallentamento della crescita e riduzione del PIL e degli investimenti fissi.

Naturalmente tali istituti prevedono l'esaurimento dei propri programmi di assistenza quando le condizioni economiche tornano verso la normalità o a crescere: la risposta è pertanto simmetrica alle riduzioni prima e ai successivi aumenti del reddito o dell'attività economica, poi, con incrementi di spesa quando l'economia rallenta e riduzioni quando l'economia si riprende<sup>18</sup>.

Questa caratteristica della spesa pubblica – meglio, di quella parte dei programmi di spesa pubblica che reagiscono automaticamente al ciclo economico – è presente in quasi tutti i paesi.

Ma l'aumento della spesa pubblica dipende anche dalle scelte del decisore politico di assumere provvedimenti per contrastarne le conseguenze negative della recessione o del rallentamento significativo della crescita economica sull'occupazione o sull'attività di tutti o alcuni settori produttivi. Questi interventi sono innestati nell'ordinamento nel momento in cui la difficoltà economica è percepita e sovente vi rimangono anche dopo che le condizioni economiche sono mutate. Per tale ragione l'aumento della spesa pubblica generato da questi interventi in periodi di recessione poi continua il suo *trend* positivo anche quando l'economia riprende (andamento asimmetrico per fasi cicliche)<sup>19</sup>.

Entrambe le risposte, cioè l'attivazione degli stabilizzatori automatici da un lato e l'introduzione di interventi mirati dall'altro, sono strumenti delle politiche fiscali cosiddette espansive fondate sull'intervento pubblico per aumentare gli investimenti pubblici e agire con le politiche di bilancio.

Calando questo ragionamento alla situazione contingente caratterizzata dalla grave crisi economia e sociale causata dalla diffusione della pandemia COVID-19, ogni Stato membro della UE ha potuto contare sull'attivazione dei propri stabilizzatori automatici della congiuntura e quindi anche di avanzati servizi pubblici poiché previsti nei rispettivi ordinamenti. E così, per esempio, è stato possibile compensare le riduzioni dei redditi per i lavoratori e i cali di fatturato per le imprese conseguenza del fermo delle attività economiche e produttive nelle fasi di sviluppo della pandemia, grazie al riconoscimento degli

---

<sup>18</sup> Giarda P., *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, <http://www.regioni.it/download/news/239159/>.

<sup>19</sup> Marelli E. e Signorelli M., *Politica economica. Le politiche nel nuovo scenario europeo e globale*, Giappichelli Editore, 2015 Torino.

ammortizzatori sociali, di sconti fiscali e contributivi. In aggiunta, si può pensare all'attivazione di tutti quei servizi socio-sanitari e di assistenza resi dai vari soggetti pubblici particolarmente importanti ma presto esposti alla domanda crescente di sostegno.

Questa prima risposta agli effetti economici negativi è stata accompagnata, poi, dal varo per legge di misure straordinarie di investimento pubblico aventi gli obiettivi di tamponare l'emergenza da un lato e rilanciare l'economia dall'altro lato. I pacchetti di queste misure sono stati generalmente molto articolati in tutta la UE fra aiuti alle imprese, incentivi di vario genere e forma, riduzioni delle entrate erariali, sostegno diretto di liquidità grazie alle garanzie poste dallo Stato<sup>20</sup>.

A ben vedere, la risposta delle politiche fiscali, oltreché sostenere questi interventi straordinari, ha inteso finanziare anche i costi crescenti degli stabilizzatori automatici in essere (in particolare, cassa integrazione in deroga e altri sostegni ai redditi della popolazione) nonché estendere tali stabilizzatori ai comparti di attività oggi non coperti ma più colpiti dall'impatto della pandemia COVID-19 (servizi sanitari su tutti).

Naturalmente ogni governo ha dovuto finanziare questi interventi aumentando considerevolmente la spesa pubblica e quindi ricorrendo ad un crescente indebitamento<sup>21</sup>.

#### **4. L'adattamento del sistema dei servizi pubblici alla prova dell'emergenza.**

Le due dimensioni dei servizi pubblici affrontate nei paragrafi precedenti sono di fatto complementari perché dalla combinazione dei due profili, giuridico da un lato ed economico della scienza delle finanze dall'altro, proviene la concezione interdisciplinare del servizio pubblico come componente dello Stato di diritto europeo. Riprendendo quanto afferma il CESE nel parere 02/12/2020 "... per garantire che i servizi pubblici svolgano la loro funzione di stabilizzatori automatici in tutte le situazioni di crisi, i valori europei sanciti dai Trattati della UE, dalla Carta dei diritti fondamentali della UE, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, le garanzie in materia di diritti fondamentali e di diritti umani sancite dalle costituzioni nazionali, nonché i valori comuni della UE in relazione

<sup>20</sup> Osservatorio Conti Pubblici Italiani, *Le misure fiscali anti-Covid nei 32 paesi avanzati: un confronto aggiornato*, 28 maggio 2020, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-le-misure-fiscali-anti-covid-nei-32-paesi-avanzati-un-confronto-aggiornato>.

<sup>21</sup> Messori M., *L'economia ai tempi del coronavirus: I diversi limiti della politica monetaria e delle politiche fiscali*, Policy Brief 8/2020, LUISS School of European Political Economy.



ai servizi di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 14 del TFUE, sanciti nel Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale del TUE, devono informare l'azione delle amministrazioni a livello europeo e in tutti gli Stati membri".<sup>22</sup>

Bisogna chiedersi ora perché il CESE ha la necessità di riaffermare l'importanza dei valori fondamentali dalla UE che trovano manifestazione concreta nell'azione amministrativa pubblica e nei servizi pubblici in special modo, caposalda dello Stato di diritto europeo. La prima risposta risiede nella costante erosione della fiducia verso le istituzioni europee registrata nell'ultimo decennio da *European Quality of Life Surveys* e da *Eurobarometer*<sup>23</sup>, che ha sollevato interrogativi sulle potenziali conseguenze per la stabilità politica e sociale, nonché sulle implicazioni per l'integrazione europea. Uno dei fattori di *policy* in grado di agire in questo campo sono proprio i servizi pubblici e la qualità con cui sono erogati è riconosciuta come importante fattore per accrescere la fiducia nelle istituzioni della UE.<sup>24</sup> In questa direzione sono state disposte le misure varate dalla Commissione europea, a partire dal *Social Investment Package* del 2013 finalizzato a favorire la fornitura di servizi pubblici di qualità da parte degli Stati membri, per passare poi alla *Digital Single Market strategy for Europe* del 2015 che si concentra sulla modernizzazione dei servizi pubblici in quanto mezzo per favorire la competitività. Da ultimo lo *European Pillar of Social Rights* del 2017 che include, tra i suoi principi chiave, l'accesso a un'istruzione di qualità, all'educazione e alla cura della prima infanzia, all'assistenza sanitaria, all'edilizia sociale e ad altri servizi essenziali. L'obiettivo essenziale di tutte le *policy* varate consiste, quindi, nello stimolare un rafforzamento dei servizi pubblici in tutti gli Stati membri secondo parametri di qualità e stabilità comuni, mantenendo saldo il processo di integrazione.

La seconda risposta viene dalla crisi scaturita dalla pandemia COVID-19. Lo stato di emergenza che tutti gli Stati membri hanno dovuto introdurre per

---

<sup>22</sup> Comitato economico e sociale europeo, *Parere n. SOC/643 del 02/12/2020 "Principi relativi ai servizi pubblici per la stabilità dell'ordine democratico"*, punto 1.5,

<https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/principles-public-services-ie-public-services-citizens-public-administration-contribute-directly-stability-free>.

<sup>23</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND), *Societal change and trust in institutions*, 2019,

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2018/societal-change-and-trust-in-institutions>.

<sup>24</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND), *Challenges and prospects in the EU: Quality of life and public services*, 2019,

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/flagship-report/2019/challenges-and-prospects-in-the-eu-quality-of-life-and-public-services>.

salvaguardare la salute di tutti, ha reso necessario imporre temporaneamente delle restrizioni piuttosto forti e prolungate dei diritti fondamentali al fine di proteggere la salute pubblica. Tali restrizioni hanno dovuto comunque rispettare i principi di proporzionalità e di non discriminazione sanciti nei Trattati della UE. Affinché queste misure fossero giustificate e proporzionate, i servizi pubblici hanno dovuto fare da cuscinetto – da stabilizzatore automatico secondo la scienza delle finanze – fra l’interferenza nei diritti fondamentali stessi e nell’applicazione dello Stato di diritto e la garanzia della legalità dell’intera azione amministrativa delle istituzioni.

Naturalmente, gli effetti in termini di fiducia nelle istituzioni si sono manifestati con evidenza, ma con dinamiche contrapposte fra fiducia nel governo in alcuni Stati membri in costante calo, e fiducia delle istituzioni della UE in crescita relativamente decisa. Questo *trend* è particolarmente degno di nota se si considera la costante diminuzione della fiducia nella UE registrato invece all’indomani della crisi finanziaria e all’inizio della grande recessione<sup>25</sup>.

Bisogna anche considerare i fattori dell’efficienza e della qualità dei sistemi di servizi pubblici visto che la fiducia nelle istituzioni, sia nazionali che europee, ha subito di meno gli effetti delle restrizioni in quelle realtà particolarmente performanti<sup>26</sup>.

Gli interventi introdotti dalla UE in risposta alla crisi con i programmi *Next Generation EU*<sup>27</sup> e *SURE*<sup>28</sup> sono stati plurimi e nell’ambito dei servizi pubblici si sono concentrati concretamente nella mobilitazione eccezionale delle risorse economiche e finanziarie necessarie per aiutare gli Stati membri a coordinare le varie misure, *in primis* propriamente sanitarie e di protezione civile (strategia europea di vaccinazione, approvvigionamenti di materiali sanitari, mobilità del personale sanitario), ma anche di contenimento del virus con la limitazione degli spostamenti, il contingentamento dei pubblici esercizi, ecc. In aggiunta nei programmi hanno trovato adeguato spazio anche i sostegni finanziari agli ammortizzatori sociali nazionali e alle altre forme di sostegno dei redditi della

---

<sup>25</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND), *Living, working and COVID-19*, 2021, <https://www.eurofound.europa.eu/it/publications/report/2020/living-working-and-covid-19>.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Commissione europea, *Piano per la ripresa dell’Europa*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it).

<sup>28</sup> Commissione europea, *Lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE)*, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_it](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_it).

popolazione che ne sono usciti rafforzati. Misure temporanee di tamponamento cui a sono stati agganciati interventi di più lunga prospettiva, organizzativi e di sistema perché la quota maggioritaria delle risorse stanziata appaiono destinate al rilancio degli investimenti in tutti i settori economici e alla creazione di meccanismi automatici di flessibilità volti a garantire la possibilità di fare fronte a esigenze imprevedute (si veda ad esempio l'introduzione di una forma embrionale di indennità di disoccupazione europea formalizzata nel programma *SURE*).

Per concludere, gli elementi esposti portano ad affermare che, sotto lo stretto coordinamento della UE, i sistemi nazionali dei servizi pubblici sono usciti rafforzati dalla congiuntura causata dalla pandemia COVID-19, nonostante la notevole esposizione allo stress adattati, effetto diretto dell'adattamento subito in conseguenza delle *policy* varate. Ancora una volta i servizi pubblici sono stati uno dei mezzi di affermazione dello Stato di diritto nella UE grazie ai vincoli di solidarietà europea.

## **5. Considerazioni conclusive.**

In questo scritto si è cercato di mettere a fuoco il valore dei servizi pubblici nel diritto europeo in tempo di emergenza, partendo dal tentativo, seppur parziale, di definizione dell'istituto per arrivare al relativo posizionamento all'interno del sistema istituzionale, giuridico ed economico europeo.

La pandemia COVID-19 non ha solo messo a dura prova la tenuta dei sistemi istituzionali e giuridici degli Stati membri e la loro capacità di rispondere a una grave emergenza prima sanitaria e poi economica, ma ha saggiato anche la capacità di reazione della UE, chiamata ad agire direttamente e indirettamente, attraverso il coordinamento delle politiche nazionali, per guidare fuori dalla crisi i paesi più colpiti. Le risposte europee hanno riguardato molti ambiti diversi, quali il mercato interno, la concorrenza, gli aiuti di Stato e la tutela della salute, con l'intervento di maggiore importanza relativo alla messa a punto e all'attivazione di strumenti per la ricostruzione economica<sup>29</sup>. Il sistema dei servizi pubblici ha potuto contribuire in modo decisivo sulla scorta dei generosi stanziamenti disposti.

Da un punto di vista generale e di sistema, queste risposte della UE hanno posto le condizioni per l'affermazione di un'ulteriore forma di solidarietà europea, non più legata all'obiettivo di reazione alla crisi finanziaria e del debito pubblico,

---

<sup>29</sup> Chiti E., *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, in *Giornale di Diritto Amministrativo* n. 4/2020, IPSOA.

quindi monetaria, e a logiche di rapporti reciproci fra stati. Ha avuto inizio, invece, una nuova fase di confronto sul futuro della UE in cui potrebbero essere state gettate le basi per il completamento dell'integrazione europea agendo su un bilancio unico europeo che comporta l'esercizio di una capacità di spesa collegata a politiche fiscali unitarie<sup>30</sup>. E ciò comporterebbe anche l'adozione di stabilizzatori automatici comuni da finanziare attingendo direttamente dal bilancio comune: i servizi pubblici potrebbero quindi essere ancora una volta un volano di riaffermazione dello Stato di diritto europeo. A tal proposito, torna l'auspicio del CESE contenuto nel parere del 02/12/2020 quando invoca l'adozione di un efficace quadro giuridico europeo dei servizi pubblici che garantisca il pieno rispetto dei criteri per l'adesione alla UE e che sia indirizzato a fare in modo che i servizi pubblici, di competenza degli Stati membri, siano interoperabili nell'ambito del sistema europeo di *governance* multilivello.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Batini N., *Perché le mosse UE sono giuste*, ISPI, 2020,

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/perche-le-mosse-ue-sono-giuste-28558>.

<sup>31</sup> Comitato economico e sociale europeo, *Parere n. SOC/643 del 02/12/2020 "Principi relativi ai servizi pubblici per la stabilità dell'ordine democratico"*, punti 5.2 e 5.15,

<https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/principles-public-services-ie-public-services-citizens-public-administration-contribute-directly-stability-free>.