

1 marzo 2006 0:00

LIBERTA' AI SERVIZI: CHI AFFONDA E CHI VELEGGIA NELLA BURRASCA DELLA BOLKESTEIN

di Selvaggia Malvezzi

Ancora una volta mi sono sentita travolta da un eccesso di articoli e servizi (stampa) sulle manifestazioni contro una legge. Ancora una volta sappiamo tutto sulle proteste e sui protagonisti di tali manifestazioni ma le informazioni o spiegazioni sui contenuti delle Legge (Direttiva UE per la precisione) sono una rarità. Per mia, forse insana, curiosità sono andata a cercarmi il testo e i principi della legge. Cerchiamo ora di capire insieme cosa propone, e a quale fine, questa tanto contestata BOLKESTEIN.

Mi ha subito colpito il fatto che sia stata approvata all'unanimità nel gennaio 2005 dall'uscente commissione Prodi. All'unanimità lascia intendere che fossero tutti favorevoli. allora in un anno cos'è cambiato? E soprattutto perché va assolutamente cambiata?

UNA SINTETICA PANORAMICA DELLA SITUAZIONE

NOBILI OBIETTIVI SE INSERITI NEI PRINCIPI BASE DELL' UNIONE EUROPEA

Il suo nome deriva dal nome dell'allora Commissario Europeo per la Concorrenza e il Mercato Interno: il suo creatore, appunto. Secondo l'olandese Sig BOLKESTEIN l'obiettivo della proposta di direttiva è quello di stabilire un quadro giuridico che elimini gli ostacoli alla libertà di insediamento dei prestatori di servizi ed alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri e che garantisca ai prestatori dei servizi ed ai consumatori la certezza di queste due libertà. L'obiettivo è perseguito con una legge quadro -che si applica cioè in modo orizzontale a tutti i servizi- che limita la possibilità dei governi di intervenire sulla *produzione* (quindi non solo circolazione .. ma, mi domando, come si trasporta un servizio se non lo produco in loco? Vedremo in seguito.) di servizi.

Facciamo un passo indietro per capire un principio fondamentale delle economie e dei mercati: cosa vuole dire limitare le produzioni di servizi da parte dei governi. Quando la produzione di beni e servizi è libera sono i produttori a stabilire quantità, qualità e prezzo e, soprattutto, a decidere se produrre o meno il servizio. Due sono i vincoli cui sono sottoposti i produttori: le scelte dei consumatori e le norme generali (ad esempio quelle del codice civile e penale, quelle di salute e ambiente per il settore alimentare, quelle sulla sicurezza e responsabilità per il settore del trasporto, ecc.).

Viceversa -per i beni non liberi- la decisione di produrre un bene o un servizio e di stabilirne quantità, qualità e prezzo può essere presa dallo Stato (per stato qui si intende qualsiasi amministrazione pubblica). I casi reali sono spesso accompagnati da un'esclusiva (cioè dalla costituzione di un monopolio legale): nessuno può produrre quel bene o quel servizio se non lo Stato (o un'impresa - pubblica o privata - delegata dallo Stato).

L'Unione europea -e prima ancora il Mercato economico europeo- ha tra i suoi motivi costitutivi (rintracciabili negli statuti) l'obiettivo della creazione di un unico mercato che ricomprenda tutti gli Stati membri. Uno dei "perché" di questo mercato europeo è la "libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi e delle imprese" (cioè di erogarli nello Stato membro in cui vogliono).

Lo spirito con cui è stato creato lo scheletro giuridico e poi implementata la struttura di tale mercato europeo è fortemente liberista. Con l'obiettivo della creazione del mercato e della libera circolazione, si sono infatti introdotte norme sempre più estese e sempre più stringenti per creare un mercato libero e concorrenziale: dove cioè per i governi diventa sempre più difficile, se non impossibile, intervenire nella produzione di servizi (come ad esempio le limitazioni imposte ai produttori e la creazione di monopoli).

Ma questo vuol dire che dare più libertà al mercato europeo implica togliere libertà agli Stati nella gestione della produzione di beni e servizi. Ci si scontra allora con la mentalità italiana, poiché da noi le norme europee sono ancora frutto di un'azione intergovernativa (su mandato cioè dei poteri esecutivi), mentre "da noi" le decisioni vengono prese (o così stabilisce il nostro ordinamento) dal potere legislativo sulla base di un mandato popolare. Molti dei nostri politici (i.e. italiani in Italia) vedono e promuovono ciò come una interferenza (da parte della UE) nell'assetto politico, sociale e culturale poiché sulle questioni europee i cittadini degli Stati membri non possono ancora esprimersi direttamente.

Possono eleggere un Parlamento che però ha solo una parte del potere legislativo, dato che le altre parti del potere legislativo e tutto il potere esecutivo sono espressi dai governi nazionali, direttamente nel Consiglio d'Europa e indirettamente nella Commissione europea.

Eppure è una storia che si ripete: le stesse regole e gli stessi principi si applicano anche alle norme che il WTO

(World Trade Organisation) ed il GATS (General Agreement on Trade in Services) propongono per "aprire" i mercati nazionali e creare un mercato mondiale dei beni e dei servizi. Anche in queste macro aree economiche per ottenere la libera circolazione si obbligano i singoli Stati ad avviare processi di liberalizzazione, in tutti i settori dei servizi economici e sociali.

COSA DICE LA DIRETTIVA BOLKESTEIN

Tante le interpretazioni di questa direttiva . quasi quante le modalita' di "spelling" (ho trovato almeno tre modi diversi di scrivere il nome del suo creatore). Su una cosa pero' sono tutti d'accordo: e' una direttiva liberista. Innanzi tutto il campo di applicazione riguarda "i servizi nel mercato interno"; l'oggetto della direttiva (art.1) e' "l'esercizio della liberta' di stabilimento dei prestatori di servizi nonche' la libera circolazione dei servizi". In realta', tra le righe si potrebbe leggere un obiettivo nascosto, ovvero la liberalizzazione della produzione dei servizi all'interno del mercato europeo (che e' cosa ben diversa dalla semplice libera circolazione dei servizi). Senza perderci in lunghe argomentazioni filosofiche, liberalizzazione implica che siamo un passo a monte nel ciclo di vita dei beni e servizi: non si tratta solo di liberta' di circolazione ma anche di produzione che viene lasciata alla decisione e alla impresa del mercato rischiando carenze o problemi per quei servizi per loro natura lasciati in genere ai monopoli di Stato. Non potrebbe essere un limite o un rischio soltanto per quegli Stati membri -come Italia e Francia che sono i principali contestatori- molto protezionisti e ancora indietro nel processo di liberalizzazione? Ma questa e' una mia personale riflessione, o meglio un mio dubbio su cui e' gradito ogni aiuto. Le norme "neo-liberiste" si intravedono nelle sezioni 2 e 3 del capo II della direttiva, dove vengono limitate fortemente la possibilita' degli Stati e delle autonomie locali di intervenire per limitare o impedire la libera produzione dei servizi; passo necessario per garantire ai propri cittadini la disponibilita', la qualita', la quantita' e il prezzo di servizi (istituzionali, sociali, ed economici) costitutivi del vivere comune.

Tradotto in "parlare di tutti i giorni" le autonomie locali si devono giustificare nel momento in cui limitano la libera produzione di un dato servizio e se decidono di affidare ad un'impresa la produzione di questo dato servizio, non sono liberi di scegliere quale ma deve avvenire con criteri "non discriminatori". Vi sono tuttavia risvolti positivi che potrebbero aiutare a sanare alcuni vizi che si sono insediati nel nostro sistema di produzione ed erogazione dei servizi "pubblici": disagi di cui tutti ci lamentiamo quotidianamente e che sono oramai frasi di circostanza . quasi "da ascensore". Ma anche questo e' un interrogativo su cui mi pongo di riflettere e non intendo certo cadere in sterili polemiche.

Nasce spontanea la domanda "ma scusa Selvaggia, mi racconti che gia' ai tempi del Mercato Comune -nel lontano 1957- si mette in piedi un ambaradan per la libera circolazione di beni e servizi e poi solo nel 2005 si fa 'sta normativa che la disciplina?". Ebbene si', e tutto cio' e' l'unica cosa logica e lampante in tutto questo legiferare e protestare: la normativa si e' resa necessaria perche' proprio nel settore dei servizi il processo di limitazione dell'autonomia degli Stati e degli enti locali ha trovato sino ad oggi maggiori ostacoli. Si pensi all'energia (hmmm toh! Proprio in questi giorni e' scoppiata la polemica tra Enel e i cugini d'Oltre Alpe con una sfida all'ultima ritorsione protezionistica . caso?), l'acqua, l'istruzione, la sanita' che sono tutti "pubblici" o a maggioranza pubblica. Poiche' da questi servizi dipende lo status e il bene-essere dei cittadini, il Parlamento si e' interrogato e fortemente interposto nel processo di approvazione della direttiva Bolkestein.

QUALI SERVIZI INCLUDE?

La direttiva Bolkestein si applica a tutti i servizi offerti, per cui qualcuno paga -e non e' detto che attualmente sia chi ne usufruisce a pagare in modo diretto e/o proporzionale. Tradotto significa che la direttiva si applica anche ai servizi per cui non "si passa subito alla cassa" o erogati a prezzo ridotto, cioe' il cui corrispettivo e' pagato dallo Stato (e quindi dalle nostre tasse in base a criteri che non sono connessi al nostro utilizzo o consumo). Sarebbero invece esclusi i servizi direttamente e gratuitamente erogati dallo Stato. L'esempio usuale riportato in dottrina e' quello della giustizia, ma io sono piu' che certa che in qualche modo la giustizia dal mio 730 ce la tirano fuori. quindi la distinzione qui e' a mio avviso molto subdola e sottile. Questo mio sospetto poi viene sempre piu' rinforzato dalla tendenza delle amministrazioni pubbliche ad affidare a terzi (esternalizzare) la produzione di tutti i servizi: e con cio' rientrerebbero nel campo di applicazione della direttiva anche quelli in teoria esclusi. Ergo "Bolkestein piglia tutto", nel bene (anche perche' finalmente sono trasparenti i costi di consulenze e servizi) e nel male (si perderebbero assistenzialismo e aiuti con cui lo Stato ci ha viziati e coccolati). La direttiva non si applica ai servizi di trasporto e alle "comunicazioni elettroniche" poiche' in questi settori direttive specifiche hanno gia' portato a realizzare processi di liberalizzazione.

PERCHE' E' COSI' CONTESTATA

Premessa: qui di seguito riporto cio' che si e' scritto e ancora si racconta. Lungi da me il voler dare un giudizio e soprattutto non potendo dimostrare ne' il fatto ne' il suo contrario mi limito a riportare e a cercare di capire il perche'. La Direttiva BOLKESTEIN ha raccolto in un annetto circa le seguenti accuse:

1. e' stata elaborata dopo la consultazione di ben 10.000 aziende europee e nessun sindacato e/o organizzazione della societa' civile -e' uno degli obiettivi di mobilitazione contenuti nell'appello dei movimenti sociali uscito dal Forum Sociale Europeo di Londra, in cui si e' proposto il lancio di una campagna continentale per il ritiro completo e immediato della stessa.
2. Anche l'Italia, soprattutto la sinistra, si e' mobilitata e ha chiamato gente in piazza (anche nelle piazze di Bruxelles come e' accaduto il 14 febbraio '06) minacciando la perdita di diritti sociali.
3. viene paragonata al GATS e al WTO perche' applica le regole del commercio a tutti i servizi indistintamente: in conclusione questa Europa, lungi dal proteggere le popolazioni dalla globalizzazione, si candida ad assumerne la guida. Anzi pare essere peggio del GATS: questa Direttiva non prevede alcuna possibilita' di restrizioni nazionali all'accordo, si applica dovunque sia possibile l'apertura di un mercato, intendendo l'esistenza di un mercato "ogni settore di attivita' economica in cui un servizio puo' essere fornito da un privato" (cito la direttiva).
4. Viene applicato il principio di Paese di origine e non di destinazione quindi il fornitore di servizi e' sottoposto esclusivamente alla legge del Paese in cui ha sede l'impresa, e non a quella del Paese dove fornisce il servizio. Quindi la societa' francese che viene a venderci -ad esempio- energia, e che ci porta i suoi lavoratori, non dovra' piu' chiedere l'autorizzazione alle autorita' italiane se ha gia' ottenuto l'autorizzazione delle autorita' francesi, e a quei lavoratori si applichera' solo la legislazione francese (e gli italiani della concorrenza saranno molto poco contenti!!!).
5. L'accusa piu' grave e' poi quella di voler omogeneizzare il mercato del lavoro eliminando qualunque struttura attraverso la precarizzazione e il dumping sociale all'interno dell' Unione Europea . e qui non credo ci siano bisogno di esempi.

Ribadisco: questo e' quello di piu' grave di cui viene accusata.. tra le altre migliaia di "peccati" di cui sarebbe rea. Io non ho modo di verificare.. chi vivra' vedra'. Di una cosa solo posso essere certa: il mercato in Italia dei servizi sta implodendo per eccesso di costi e per mancanza di effettivo "servizio" (ovvero utilita' tratta da chi ne usufruisce). Qualcosa bisogna fare, stando attenti a non cadere dalla pentola alla brace. E Signori e Signore, se avessi la risposta sarei gia' stata messa al rogo!!!!