

LA DIRETTIVA BOLKESTEIN

di *Domenica Rucci**

Sommario: 1. Introduzione. 2. Direttiva BOLKESTEIN: sì o no? Schieramenti e critiche. 3. Emendamenti alla direttiva BOLKESTEIN. 4. Conclusioni.

1. *Introduzione*

13 Gennaio 2004.

E' questa la data in cui è stata presentata la proposta di direttiva Bolkestein, frutto di un progetto elaborato nel 2003 dal Commissario per il Mercato Interno del momento, Frits Bolkestein, sotto la dirigenza dell'allora Presidente della Commissione Romano Prodi; direttiva, questa, avente lo scopo di rimuovere gli ostacoli amministrativi e burocratici alla libera circolazione dei servizi.

La direttiva rappresenta il risultato di un processo politico iniziato nel 2000 con la Strategia di Lisbona, la quale poneva, all'Unione Europea, l'obiettivo di diventare «l'economia basata sulla conoscenza più dinamica del mondo entro il 2010», ritenendo essenziale, a tal fine, completare la creazione di un mercato unico per i servizi. In realtà, la libertà di circolazione dei servizi era già prevista nel Trattato delle Comunità Europee del 1957, assieme alla libertà di circolazione di merci, capitali e persone.

La necessità di ricorrere allo strumento della direttiva per realizzare una

liberalizzazione dei servizi è nata da ragioni sia economiche sia giuridiche. Dal punto di vista economico, infatti, l'Europa, negli anni '90 e nei primi anni del nuovo secolo, ha attraversato un periodo di difficoltà economiche anche dato dalla mancanza di un mercato comune per i servizi e dalla presenza di barriere alla circolazione degli stessi. Dal punto di vista giuridico, tra l'altro, vi era la necessità di applicare ai servizi la stessa disciplina prevista per la circolazione dei beni.

La direttiva, al momento della sua emanazione, si estendeva ad una serie di servizi (servizi di interesse economico generale, servizi legali, notai, architetti, servizi sanitari, giochi d'azzardo, servizi di sicurezza, agenzie di lavoro interinale, ricerca, istruzione, acqua, gas), lasciandone fuori solo alcuni (servizi finanziari, servizi di interesse generale e trasporti, questi ultimi, però, solo se coperti da altra direttiva), intendendo per servizio, sulla base di quanto stabilito dall'art. 4 della stessa: "qualsiasi attività economica non salariata di cui all'art. 50 del Trattato che consiste nel fornire la prestazione economica dietro corrispettivo".

Per il raggiungimento dei suoi obiettivi consistenti, appunto, nello sviluppo del mercato del lavoro e nello sviluppo della competitività, la proposta ha previsto: misure di semplificazione amministrativa, tra cui la predisposizione di sportelli unici per permettere al prestatore di risolvere tutti i problemi procedurali relativi alla propria attività; il divieto di subordinare l'accesso e l'esercizio di un servizio ad un regime di autorizzazione da parte degli Stati membri in cui il servizio viene fornito,

* Laurea Magistrale in Giurisprudenza conseguita a Bari, con la concessione della lode e plauso della commissione.

Dalla tesi di laurea: *La riforma delle libere professioni*.

tranne in alcuni casi e rispettando una serie di condizioni di cui all'art. 9 della direttiva.

Inoltre, sono previste misure per eliminare gli ostacoli giuridici alla libera circolazione dei servizi, misure per promuovere la qualità dei servizi, mediante certificati di qualità, nonché misure per stabilire una fiducia reciproca tra gli Stati.

Punto nevralgico, tuttavia, della direttiva è il cosiddetto principio del Paese d'origine, previsto dall'art. 16 della stessa, in virtù del quale un cittadino di uno Stato membro che si stabilisce in un altro Stato o vi fornisce un servizio non è soggetto alla legge a cui sono sottoposti i cittadini dello Stato di stabilimento o dello Stato in cui viene fornito il servizio, bensì alle sole regole vigenti nel Paese di provenienza.

2. *Direttiva BOLKESTEIN: si o no? Schieramenti e critiche*

E' proprio il principio del paese d'origine, ad essere stato oggetto di numerose ed aspre critiche da parte di molti Stati membri. Si è ritenuto, sin dall'inizio, che l'applicazione di questo principio avrebbe incentivato i prestatori di servizio a costruire imprese in Paesi con livelli di protezione bassi e che la direttiva avrebbe anche favorito l'elusione delle norme nazionali con conseguente rischio di violazione dei diritti sociali e dei diritti dei consumatori. Altre critiche sono state mosse alla direttiva Bolkestein: dalla scelta dello strumento "direttiva" per realizzare la liberalizzazione dei servizi, visto come un modo per far passare ,attraverso una norma "tecnica", delle liberalizzazione che mai avrebbero trovato pienamente consenso nei dibattiti nazionali; al rifiuto della logica alla base delle liberalizzazioni, in quanto ritenute foriere di aperture alla concorrenza ed alla privatizzazione di servizi importanti come istruzione e sanità, attinenti più alla sfera dei diritti dei destinatari dei servizi che a quella del mercato.

Ad ogni modo, qualunque siano state le ragioni, le reazioni da parte degli oppositori, hanno superato le aspettative.

Infatti, si sono registrate manifestazioni di piazza con un numero impressionante di partecipanti accomunati dalla stessa richiesta: il ritiro della direttiva.

Memorabile, tra queste, la marcia di circa 50 mila persone per le strade di Strasburgo alla vigilia del voto sulla direttiva da parte del Parlamento Europeo.

Di sicuro la reazione più forte è arrivata dai sindacati; infatti la Confederazione Europea dei Sindacati, nonostante abbia riconosciuto l'importanza della liberalizzazione dei servizi, ha sostenuto che la stessa non necessariamente implica un miglioramento in termini di occupazione, visto che alcune precedenti liberalizzazioni hanno ridotto i posti di lavoro.

John Monks, segretario generale della CES, in occasione di una manifestazione di protesta, ha dichiarato: «noi non vogliamo la Bolkestein - quel Frankenstein della direttiva sui servizi - una direttiva che, se passasse, avvierebbe una corsa al ribasso, facendo precipitare il livello dei salari, delle condizioni di lavoro e dei servizi pubblici piuttosto che creare un'Europa degli standard elevati...». Simili posizioni sono state condivise sia dal Centro europeo delle imprese pubbliche locali e terzo partner sociale europeo, sia dalla Federazione sindacale europea dei servizi pubblici, sia dall'Ufficio europeo delle unioni dei consumatori il quale è dell'avviso che non necessariamente tutte le barriere alla libera circolazione dei servizi devono essere eliminate, riferendosi a quelle volte alla tutela dei consumatori.

Su posizioni diametralmente opposte, invece, si sono schierate: la Federazione europea dei datori di lavoro, la quale pur ritenendo necessari chiarimenti sul principio del paese d'origine, ha ritenuto la direttiva Bolkestein necessaria per la realizzazione degli obiettivi della Strategia

di Lisbona, l'Associazione delle camere europee del commercio e dell'industria ed Eurocommercio, entrambi favorevoli al principio del paese d'origine, visto come «una disposizione essenziale affinché i consumatori europei possano beneficiare di una migliore scelta e di una concorrenza reale».

Anche i vari paesi dell'Unione Europea si sono schierati: alcuni contrari, altri favorevoli alla direttiva.

Tra i paesi contrari, troviamo la Francia, la quale ha definito "inaccettabile" la direttiva, soprattutto per quanto concerne l'inserimento dei servizi di interesse economico generale nel campo di applicazione della stessa, la Germania, il Belgio, la Svezia.

I Paesi ad essa favorevole sono: Gran Bretagna, Irlanda, i Paesi dell'Est, tra cui Romania, Repubblica slovacca ed Ungheria.

La Gran Bretagna, in particolare, da subito, ha visto nella direttiva, uno strumento atto a rispondere alle esigenze di sviluppo del mercato del lavoro, ritenendo, a tal fine, necessario l'abbattimento delle barriere alla circolazione dei servizi in modo tale che i servizi potessero essere forniti liberamente in tutti gli Stati membri.

L'Italia non ha preso parte in maniera particolarmente accesa al dibattito sulla Bolkestein. Ad ogni modo, anche all'interno del tessuto del nostro Paese è possibile ravvisare posizioni favorevoli e posizioni contrarie; tra queste ultime troviamo la Cgil e la Cisl che hanno intravisto nella direttiva una fonte di possibile dumping economico, sociale ed ambientale. Uil e Confindustria, invece, la hanno appoggiata, guardando al mercato americano per capire gli effetti positivi dell'organizzazione dei servizi considerando che proprio negli anni in cui l'Europa subiva un periodo di crisi, gli Stati Uniti, registravano una crescita notevole soprattutto nel settore dei servizi.

3. Emendamenti alla direttiva BOLKESTEIN

Tenendo conto di queste posizioni, il 16 Febbraio 2006, è stato raggiunto, in seno al Parlamento Europeo, un compromesso: il cosiddetto compromesso Gebhart, dal nome della relatrice della commissione parlamentare per il mercato interno e la protezione dei consumatori Evelyne Gebhart.

Questo accordo ha apportato alcune modifiche alla direttiva Bolkestein senza, pertanto, cambiarne l'impianto liberista. Il principio del paese d'origine è stato cancellato, o meglio è stato riformulato ed è intitolato "Libera prestazione dei servizi".

Ora l'articolo 16 dispone: "Gli Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di servizi di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello nel quale hanno sede. Lo Stato membro nel quale è fornito il servizio garantisce il libero accesso all'attività di servizio come pure il suo libero esercizio sul suo territorio".

Con questo cambiamento si è voluto evitare il pericolo del cosiddetto "idraulico polacco", ovvero dell'idraulico che arrivato dalla Polonia in Francia con il suo bagaglio di norme, sbaraglia il mercato degli idraulici francesi potendo fornire le proprie prestazioni a prezzi più bassi, considerando i minori costi sociali imputati sulla sua retribuzione.

In altri termini, si vuole evitare il pericolo di un vero e proprio dumping che si realizzerebbe permettendo la libera circolazione di servizi da parte di prestatori o Stati da poco entrati nell'Unione Europea, quindi, con redditi e costi di lavoro più bassi rispetto ai Paesi fondatori o comunque economicamente più forti dell'Unione.

Altro aspetto modificato in virtù di questo compromesso è costituito dal campo di applicazione della stessa direttiva. Infatti, vengono esclusi i trasporti, i servizi legali, notai, giochi d'azzardo, servizi sanitari (per i quali ultimi, è prevista una disciplina ad

hoc), servizi di sicurezza, agenzie di lavoro interinale, servizi fiscali, servizi sociali (case popolari, aiuti alle famiglie o alle persone disagiate o comunque in difficoltà). Escluso anche il diritto del lavoro.

Per quanto riguarda i servizi di interesse generale ed i servizi di interesse economico generale, i primi sono esclusi sulla base di quanto stabilito dagli Stati, con possibile ricorso alla Corte, mentre i secondi sono inclusi, tranne i casi di "motivi imperativi di interesse generale".

Proprio a proposito di questi ultimi interessi citati, è bene precisare che nel diritto comunitario non è per nulla chiara la linea di confine tra questi due tipi di servizi. Secondo la definizione più accreditata, i servizi di interesse generale designano «attività di servizio, commerciali o non, considerate di interesse generale dalle autorità pubbliche e soggette quindi ad obblighi specifici di servizio pubblico». Essi comprendono le attività di servizio non economico (sistemi scolastici obbligatori, protezione sociale, etc.), le funzioni inerenti alla potestà pubblica (sicurezza, giustizia, etc.) ed i servizi di interesse economico generale. I servizi di interesse economico generale, invece, indicano «le attività commerciali che assolvono missioni d'interesse generale» e comprendono servizi di trasporto, di energia, di comunicazione.

Queste definizioni, tuttavia, spesso si sovrappongono, per cui sarà la Corte di Giustizia a dover risolvere il contenzioso che potrebbe crearsi in virtù della mancanza di una linea di demarcazione certa nella definizione di questi servizi.

Inoltre, a differenza del progetto originale della direttiva in cui era escluso un controllo sulle imprese da parte dei pubblici poteri, controllo, invece, di competenza dei rispettivi paesi d'origine, nell'attuale direttiva il controllo dell'attività del prestatore spetta allo Stato membro di destinazione. Ad ogni modo, grazie a questo accordo, sebbene la nuova stesura del testo della direttiva presenti ancora delle

ambiguità che richiederebbero ulteriori chiarimenti ed aggiustamenti, è servito, comunque, a "mantenere in vita" una direttiva molto boicottata e di cui in molti ne auspicavano il ritiro.

4. Conclusioni

Il 28 Dicembre 2009 è stato il termine ultimo entro il quale i vari Paesi europei dovrebbero recepire la direttiva. Quello che bisognerà attendere e sperare è che la direttiva sui servizi riesca a raggiungere quegli obiettivi che la Strategia di Lisbona ha previsto si realizzassero nel 2010.

Di sicuro bisognerebbe coordinare le esigenze di liberalizzazione dei servizi e norme contro il dumping, visto che il futuro dell'Europa si basa sull'armonizzazione del mercato interno che può essere ottenuta grazie ad una completa liberalizzazione dei servizi. Di sicuro la liberalizzazione può portare crescita economica ed occupazionale, ma è anche vero che bisogna mantenere alto il livello di protezione degli interessi pubblici.

Solo così sarà possibile un'Europa realmente competitiva non solo rispetto agli USA, ma anche rispetto alle potenze emergenti come la Cina e l'India.

Riferimenti bibliografici:

CROSETTO P., *La direttiva Bolkestein: vicissitudini e problemi aperti*, in Biblioteca della libertà, XLII (2007), gennaio-marzo, n. 186, pp. 71-97.

VENETO G., *Le libere professioni: dal protezionismo corporativo alle liberalizzazioni*, Cacucci editore, Bari, 2007.

Fsep, Federazione sindacale europea servizi pubblici, *Proposta di direttiva sui servizi: prima analisi del voto del parlamento europeo in sessione plenaria (16 febbraio 2006), in relazione ai settori di intervento e alla richiesta di azione della Fsep*, febbraio 2006.