

La Bolkestein e i consumatori: una promessa da marinaio?

Andrea Forti

Il mercato interno incompiuto nei servizi: natura delle barriere e costi economici

Oltre 10 anni dopo la scadenza del completamento del mercato interno, il cui quadro normativo avrebbe dovuto essere ultimato entro il 1992, l'integrazione europea nei servizi non ha fatto molta strada. Il mercato interno è fortemente segmentato in mercati nazionali poco comunicanti; i progressi negli scambi intra-comunitari sono visibili, ma nettamente insoddisfacenti; la promessa fatta ai consumatori e alle imprese, la disponibilità di servizi migliori e meno costosi, non è stata mantenuta, né si è materializzato l'atteso beneficio in termini di nuova occupazione.

Le statistiche disponibili, ancora riferite alla UE a 15 membri, mostrano che gli scambi intra-comunitari di servizi, in rapporto al PIL, sono passati dal 3,3% del 1995 al 4,5% del 2004. Anche se la variazione è percentualmente vistosa, Daniel Gros (2006) nota che la sostanza è ben diversa, perché quel 4,5% va confrontato con il fatto che i servizi rappresentano attualmente circa il 60% del PIL dell'Unione. I numeri corrispondenti per i prodotti industriali sono: 20% l'incidenza degli scambi interni sul PIL, ma 20% il contributo dell'industria manifatturiera al prodotto lordo dell'Unione. Pur tenendo conto delle ragioni strutturali per cui i servizi sono meno commerciabili - essenzialmente, perché il loro consumo è contestuale alla produzione e in molti casi richiede prossimità tra fornitore e acquirente - impressiona osservare che, nei servizi, la quota degli scambi intra-comunitari su quelli extra-comunitari, pari all'1,2%, non sia aumentata nell'ultimo decennio, mentre, per i beni, la stessa quota è passata da 1,7 a 2. In sostanza, conclude Gros, *"l'espansione del commercio di servizi è stata una manifestazione di un fenomeno globale, non una conseguenza dell'integrazione europea"*.

Per modificare questa situazione occorre abbattere una serie di barriere normative che impediscono gli scambi di servizi fra Stati membri dell'Unione, documentate di recente da un rapporto della Commissione europea (2002) redatto nel contesto dell'attuazione della cosiddetta strategia di Lisbona¹.

¹ La strategia lanciata nel marzo 2000 dal Consiglio europeo con l'obiettivo di fare dell'Europa "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica entro il 2010". Le barriere agli scambi esistenti nel settore dei servizi sono anche riepilogate in un documento di interessante lettura,

l'Impact Assessment, che la Commissione è tenuta a provvedere per le sue proposte legislative più rilevanti (Commissione europea 2004a). Tutti i documenti della Commissione europea citati in queste pagine si trovano sul sito http://europa.eu.int/comm/internal_market/services/index_en.htm.

Per comprendere la natura di queste barriere, elencate nel seguito, sono necessarie due premesse.

a) In primo luogo, va notato che un soggetto può fornire servizi in uno Stato membro diverso da quello in cui risiede in due modi: (i) stabilendosi nello Stato in cui desidera operare (godrà allora della libertà di stabilimento); in questo caso, il grado d'integrazione del mercato europeo non è misurato dal commercio, ma dagli investimenti diretti in un altro Stato membro; (ii) senza stabilirvisi (libertà di prestazione di servizi), nel qual caso è molto probabile che il fornitore debba distaccare temporaneamente del personale nello Stato membro in cui intende fornire il servizio. La natura delle barriere in questione sarà esposta in riferimento a queste due possibilità.

b) In secondo luogo, va considerato che le barriere in questione possono appartenere a due categorie: (i) quelle espressamente volte a limitare gli scambi fra paesi, più "visibili" e perciò più esposte a sanzioni per il mancato rispetto del fondamentale principio di non discriminazione (art. 3 del Trattato che sta alla base dell'Unione europea); (ii) quelle rappresentate da regolamentazioni di natura anticoncorrenziale operanti all'interno dei paesi, che non sono quindi esplicitamente destinate a limitare gli scambi fra paesi, ma di fatto contribuiscono a limitarli, come è il caso per le licenze dei tassisti; a differenza dalle precedenti, queste ultime non violano esplicitamente il principio richiamato, se sono giustificate da ragioni d'interesse pubblico.

Le *barriere al diritto di stabilimento* presenti nelle legislazioni nazionali possono essere di vario tipo: (i) requisiti espliciti di nazionalità per il fornitore di servizi, per i suoi azionisti o per il personale; (ii) restrizioni quantitative che favoriscono di fatto i fornitori nazionali (quote in percentuale della popolazione, requisiti di distanza geografica); (iii) obbligo che la sede principale sia sul territorio dello Stato in cui il servizio viene utilizzato. In altri casi, il diritto di stabilimento viene ostacolato in modo solo implicito, ma non meno efficace, per mezzo di (iv) adempimenti amministrativi lunghi e onerosi (autorizzazioni, licenze, obblighi di notifica, dichiarazioni, eccessiva numerosità e diversificazione di formato dei documenti necessari, moltiplicazione delle Autorità amministrative con cui il fornitore deve avere a che fare con forte dispendio di tempo e di denaro). Diverse indagini svolte presso imprese europee hanno mostrato, a più riprese, come le barriere amministrative costituite dalla mancanza di familiarità con le procedure nazionali, anche quando non proibiscono al fornitore di operare, o non lo dissuadono di fatto, gli impongono comunque costi elevati nell'acquisizione delle informazioni e nell'esperimento delle procedure (*compliance cost*²), oltre a impedirgli di muoversi tempestivamente.

² Questi costi possono avere almeno tre origini: la soddisfazione dei presupposti legali dell'attività, la complessità amministrativa, la modifica del

modello di business dovuta solo alla diversità dei contesti amministrativi.

Anche le barriere alla fornitura di servizi al di là delle frontiere sono esplicite solo in qualche caso, come quando vi è l'obbligo di stabilirsi nello Stato di destinazione prima di poter operare, oppure è fatto divieto di aprire sedi temporanee o di fornire servizi per mezzo di lavoratori autonomi o personale non autorizzato dalle Autorità pubbliche. In altri casi, l'ostacolo può di nuovo essere indiretto, come quando si richiede al fornitore localizzato in un altro Stato membro, e che magari desidera operare solo temporaneamente nello Stato di destinazione, di soddisfare gli stessi requisiti legali e amministrativi che si richiedono a chi opera in via permanente all'interno di quest'ultimo. E anche in questo caso, dove non c'è proibizione né dissuasione, il fornitore deve comunque sostenere compliance cost spesso elevati. Un caso particolare sono le difficoltà amministrative che si affrontano per distaccare temporaneamente lavoratori nello Stato membro in cui si intendono offrire servizi, che crescono quando il lavoratore distaccato è originario di un paese terzo.

Proibizioni o costi aggiuntivi, inoltre, colpiscono a volte non solo i fornitori, ma anche gli utilizzatori di servizi, siano essi imprese o consumatori. Per quanto riguarda i consumatori, in particolare, esempi di questi ostacoli si rintracciano nei settori del turismo, dello sport e delle attività per il tempo libero, della distribuzione al dettaglio, delle telecomunicazioni, dell'educazione e della formazione professionale; per quanto riguarda la sanità, un abbondante contenzioso ha avuto origine dal rifiuto di alcuni Stati membri di procedere al previsto rimborso di spese mediche solo perché erano state sostenute in un altro Stato membro.

Secondo un indicatore dell'incidenza della regolazione nei mercati elaborato dall'OCSE, alcuni comparti dei servizi, fra i più consistenti per il valore aggiunto e i posti di lavoro che generano, sono caratterizzati da una regolazione complessivamente piuttosto restrittiva: è il caso dei servizi professionali (legali, di architettura, contabili e d'ingegneria), dei servizi di trasporto (aereo, ferroviario e su gomma), di quelli di telecomunicazione e del commercio al dettaglio (OCSE, 2005).

Quale vantaggio si avrebbe dall'abbattimento di queste barriere?³ In primo luogo, si avrebbero riflessi positivi sulla competitività dell'economia europea nel suo insieme. Il settore dei servizi è infatti il principale responsabile del progressivo aggravarsi del *gap* di produttività del lavoro fra Europa e USA. In Europa, la produttività è diminuita di un punto all'anno nel decennio trascorso, negli USA è aumentata nella stessa misura. Come fa notare Pisany-Ferry (2006), il problema non è tanto il *gap* con gli USA - la crescita non è una corsa a premi in cui sia essenziale arrivare primi - quanto il fatto che l'aumento della produttività è ciò che finanzia la crescita del potere d'acquisto (il consumo di oggi) e il sistema pensionistico (il consumo di domani). E numerosi studi, citati tra l'altro in Nicoletti (2005, 2006), mostrano che, anche se molti servizi *di prossimità* non sono per definizione commerciabili, in

³ Non è possibile in questa sede presentare dettagliatamente esempi di barriere agli scambi, e analisi del possibile impatto della loro eliminazione, in un campo vastissimo qual è quello dei servizi. Se ne possono trovare, per esempio,

nel sito della Commissione europea, citato nella nota 1. Un'ampia analisi economica riferita a tre settori chiave - energia, trasporti, distribuzione commerciale - si può trovare in Scarpa et al. (2005).

altri comparti, come nella grande distribuzione, nei servizi finanziari, in quelli alle imprese, nel turismo e altri ancora, sono possibili significative economie di scala e guadagni di produttività derivanti dall'adozione di nuove tecnologie, analogamente a quanto avviene come conseguenza degli scambi internazionali di prodotti manifatturieri: a condizione, però, che l'abbattimento delle barriere alimenti la concorrenza. Le stime riportate parlano di possibili incrementi degli scambi di servizi fino al 60%, degli investimenti diretti di almeno il 30% e dell'occupazione di circa 600 mila unità. Queste stime tengono conto del fatto che i costi associati alla frammentazione del mercato sono moltiplicati dalla numerosità degli Stati membri (ormai 25), il che enfatizza i benefici potenziali dell'integrazione. Si noti peraltro che, in diversi settori, anche l'aumento della concorrenza interna (per esempio, attraverso la rimozione di una serie di vincoli agli insediamenti commerciali o alla protezione di cui godono diverse professioni) produrrebbe comunque effetti benefici. In secondo luogo, questi vantaggi si trasferirebbero ai consumatori, nei settori in cui lo stabilimento o la fornitura *transnazionali* alimenterebbero la concorrenza, in termini di aumento della varietà e della qualità e di diminuzione dei prezzi. Inoltre, ci sarebbero effetti indiretti, meno facilmente rilevabili ma presumibilmente significativi, sulle imprese, a loro volta grandi utilizzatrici di servizi⁴.

Come procedere? La proposta originaria della Commissione

Le ragioni per cui le legislazioni nazionali regolamentano la fornitura di servizi, come la produzione di beni, si richiamano spesso alla protezione di superiori interessi collettivi come la salute e la sicurezza dei lavoratori, la protezione dei consumatori, la tutela dell'ambiente. In questi casi l'intervento del legislatore è legittimo e inevitabile, ma l'esistenza di 25 normative nazionali non può che portare alla segmentazione del mercato interno, anche senza voler supporre che alcune norme siano dettate da una dissimulata volontà di discriminazione verso i fornitori non nazionali. L'esito protezionistico è in agguato anche in altri tipi di norme, come quelle che regolano la stipulazione di quei contratti di diritto privato in cui si riconosce la necessità di tutelare la parte ritenuta più debole (per esempio, il consumatore a fronte dei fornitori di servizi finanziari o turistici).

Il buon funzionamento del mercato interno europeo dei servizi deve allora essere perseguito, come per i beni, per mezzo di una strategia costituita da una combinazione di tre elementi:

- *l'armonizzazione*, che sostituisce una norma europea alla selva di quelle nazionali e che si preferisce laddove concreti motivi di rilevanza pubblica,

⁴ Una rassegna di argomenti sull'impatto atteso dell'apertura del mercato europeo dei servizi è

contenuta anche nell'Impact Assessment citato (Commissione 2004a).

- quali per esempio la tutela dei lavoratori, dei consumatori o dell'ambiente, rendono inevitabile un intervento legislativo;
- il *mutuo riconoscimento* delle norme nazionali nei casi in cui esse si possono considerare equivalenti l'una all'altra, che è il presupposto per l'applicazione del principio del paese di origine, di cui si dirà;
 - la *cooperazione amministrativa*, in base a cui si lascia al paese di origine del fornitore il compito di tutelare il rispetto, da parte di quest'ultimo, dei requisiti e delle regole vigenti.

Dal punto di vista dell'integrazione dei mercati, l'armonizzazione ha il vantaggio di sostituire una norma unica alla selva di quelle nazionali e lo svantaggio di richiedere negoziati lunghi e spesso complessi; uno svantaggio moltiplicato, nel caso dei servizi, dal grande numero di attività che richiederebbero una regolazione specifica.

Il mutuo riconoscimento, con l'indispensabile corollario della cooperazione fra amministrazioni (ciascuna delle quali deve controllare l'osservanza delle norme sulla qualità del servizio, e sui requisiti del fornitore, da parte di coloro che operano sul proprio territorio, anche quando forniscono servizi in un altro Stato membro), richiede, per essere efficace, un grado di fiducia reciproca fra paesi membri spesso assai superiore a quello dimostrato in realtà.

Per lungo tempo, i (modesti) progressi realizzati nella libertà di stabilimento o di fornitura transfrontaliera di servizi sono stati merito della Corte di giustizia europea, che, chiamata spesso in causa da procedure d'infrazione avviate dalla Commissione, le ha risolte in senso favorevole all'apertura, richiamandosi alla norma giuridica fondamentale costituita dall'art. 3 del Trattato che istituisce le Comunità europee (libertà di circolazione di beni, servizi, persone e capitali) e alla legislazione che ne è derivata (per un riepilogo, si veda Commissione 2004a, sez. 6)⁵. Questa strada si è tuttavia rivelata alla lunga inefficace per risolvere il problema, perché: (i) nulla può di fronte all'assenza di armonizzazione e cooperazione amministrativa, (ii) può intervenire solo in modo puntuale, non sistematico (una barriera eliminata può essere rimpiazzata da una diversa, e comunque ne lascia sussistere altre, e il tutto si deve ormai moltiplicare per 25), (iii) è una soluzione lenta, costosa e difficile da percorrere su di un fronte potenzialmente assai vasto.

È per questo che, nel contesto degli obiettivi di Lisbona sopra richiamati, la Commissione è stata incaricata di redigere, dopo un'ampia consultazione, la proposta di direttiva conosciuta come "Direttiva Bolkestein", dal nome dell'allora Commissario al mercato interno (Commissione 2004b)⁶, il cui approccio si può ricapitolare così:

- occorre affrontare la giungla delle normative nazionali rapidamente, perché l'agenda di Lisbona è già in ampio ritardo e gli Stati membri non sembrano coscienti della necessità di procedere;

⁵ L'insieme delle norme comunitarie in materia di mercato interno dei servizi è consultabile all'indirizzo <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s70002.htm>.

⁶ Il testo della direttiva si trova nel sito Internet della Commissione europea, citato nella nota 1.

Un breve dossier di presentazione del testo è disponibile nel sito del Dipartimento per le Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'Italia.

- per fare in fretta, non è pensabile adottare il metodo dell'armonizzazione su di una scala così ampia; è invece opportuno:
 - a) per quanto riguarda la libertà di stabilimento di un fornitore di servizi in un altro Stato membro, applicare integralmente le norme del trattato. La proposta di direttiva contiene una lista delle richieste di autorizzazione e delle licenze ingiustificate o sproporzionate e dispone l'immediata applicazione delle sentenze della Corte in tutta l'Unione. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti ad attivare uno "sportello unico" per agevolare le imprese che intendono stabilirsi sul loro territorio;
 - b) per quanto riguarda invece la libertà di fornire servizi attraverso le frontiere, adottare il "principio del paese di origine", secondo cui l'offerta di servizi sul territorio di un paese membro non può essere sottoposta a restrizioni maggiori di quelle vigenti nel paese di origine del prestatore di servizi. Nei settori che ricadono nel campo di applicazione della direttiva (elencati nel seguito) è prevista l'armonizzazione di alcune norme che riguardano, tra l'altro, l'informazione da dare ai consumatori, l'assicurazione obbligatoria contro i rischi previsti da alcune professioni, la soluzione delle controversie.

L'effettiva applicazione di questi principi viene precisata, e per qualche verso fortemente ridimensionata, da alcune caratteristiche della proposta:

- a) il distacco temporaneo di lavoratori per fornire servizi in un altro Stato membro resterebbe regolato dalla Direttiva n. 71 del 1996, che impone l'adozione di alcune delle condizioni di lavoro del paese ospitante (tra cui salario minimo, orario, ferie retribuite). Il principio del paese d'origine regolerebbe invece altri aspetti del rapporto di lavoro (diritto di sciopero, oneri previdenziali, condizioni di assunzione e di licenziamento, tutele giudiziali), nonché alcuni altri tipi di prestazione di lavoro come l'artigianato e le libere professioni, a cui non si applica la direttiva del 1996;
- b) sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva (art. 2):
 - i servizi d'interesse generale (cioè i servizi pubblici non forniti in regime di mercato), tra cui l'istruzione, la sanità, i servizi sociali, la cultura, il sistema giudiziario;
 - i servizi già coperti da altre normative, tra cui trasporti, telecomunicazioni, servizi finanziari (banche assicurazioni, pensioni private ecc.);
 - i settori dell'acqua, del gas, dell'energia elettrica e delle poste, con una vistosa eccezione alla scelta di principio di estendere l'efficacia della direttiva ai cosiddetti servizi d'interesse *economico* generale;
- c) la proposta si applica invece ai cosiddetti servizi d'interesse *economico* generale, cioè a quelli che, pur avendo un contenuto di interesse pubblico, possono essere forniti da imprese private in regime di mercato (l'opzione non riguarda comunque, come si è appena detto, i più importanti fra questi, quelli appena citati dell'elettricità, del gas e dell'acqua).

Oltre ai citati servizi d'interesse economico generale, una lista dei fornitori di servizi che ricadrebbero nell'area della proposta Bolkestein include⁷: intermediari commerciali, agenzie immobiliari, agenzie di viaggi, consulenza manageriale e gestionale, consulenza giuridica e fiscale, noleggio di auto, servizi dell'artigianato, servizi audiovisivi, pubblicità, intermediazione dell'offerta di lavoro (agenzie private), manutenzione, costruzione e architettura, distribuzione commerciale, servizi di sicurezza (guardie private), servizi turistici, servizi ricreativi, servizi sportivi e parchi d'attrazione, servizi legati alla salute, organizzazione di fiere, servizi a domicilio (assistenza anziani).
In concreto, il contenuto della direttiva è organizzato come segue⁸:

- a) norme sul diritto di stabilimento di un fornitore di servizi in uno Stato membro diverso dal suo di origine⁹ (semplificazione amministrativa, istituzione di uno sportello unico di contatto, *screening* di una serie di schemi autorizzativi e di altre restrizioni da rivedere, rimozione di alcune palesi discriminazioni verso i fornitori non nazionali ancora presenti nella legislazione);
- b) norme sul diritto di prestazione di servizi al di là dalle frontiere, ma *senza stabilimento* (principio del paese di origine e relative deroghe; regole sul distacco dei lavoratori e sulla semplificazione amministrativa per le piccole imprese);
- c) norme sulla qualità dei servizi (armonizzazione mirata dell'informazione da dare ai consumatori e di alcune altre disposizioni; misure di promozione della qualità, come l'incentivazione delle certificazioni volontarie e delle carte della qualità), norme sulla redazione di codici di condotta sulla pubblicità da parte delle professioni soggette a regolamentazione;
- d) norme sulla cooperazione amministrativa tra Stati membri (mutua assistenza e scambio d'informazioni; segnalazione tempestiva dei fornitori non rispettosi delle norme, che potrebbero costituire rischi per la sicurezza e la salute; distribuzione dei compiti di controllo tra Amministrazioni di Stati diversi; cooperazione in materia di distacco dei lavoratori; cooperazione tra camere di commercio);
- e) norme che rafforzano i diritti degli utilizzatori dei servizi (diritto di poter usare i servizi di ogni prestatore senza discriminazione; chiarimento sui diritti di rimborso delle spese sanitarie sostenute in un altro Stato membro¹⁰; meccanismo di assistenza agli utilizzatori del servizio fornito da un prestatore residente in un altro Stato membro).

⁷ La lista è tratta da una nota illustrativa contenuta nel sito del Dipartimento per le Politiche Comunitarie.

⁸ In questa sede non è purtroppo possibile entrare in maggiori dettagli. Si rinvia quindi al testo della proposta e alle altre fonti citate.

⁹ La direttiva si applica solo ai fornitori di servizi

comunitari, cioè localizzati in uno Stato membro, e non a quelli provenienti da paesi terzi.

¹⁰ La proposta prevede che se uno Stato membro è disponibile a rimborsare ai suoi cittadini il costo di cure mediche acquistate sul mercato, deve farlo anche se queste cure vengono effettuate all'estero.

Le critiche successive e il voto del Parlamento europeo del 16 febbraio 2006

La proposta, presentata dalla Commissione all'inizio del 2004, è stata poi criticata aspramente, sulla scia dei timori di destabilizzazione delle economie dei vecchi Stati membri in seguito all'allargamento e delle polemiche contro il progetto di Costituzione europea. Nel tentativo abbastanza scoperto di andare incontro a preoccupazioni vive soprattutto in Francia, il progetto era stato accantonato dal Consiglio europeo del marzo 2005. Successivamente, anche per impulso della Commissione, il percorso della proposta è ripreso nel Parlamento europeo¹¹, in base alla procedura di codecisione, introdotta con il Trattato di Maastricht del 1992, che prevede letture e messe a punto successive, alla ricerca del massimo di consenso da parte dei diversi organi dell'Unione, nel rispetto dei rispettivi ruoli istituzionali.

Le critiche provenivano soprattutto dai "vecchi" Stati membri, a eccezione del Regno Unito, dai sindacati (soprattutto degli edili), dai gestori di servizi pubblici (soggetti pubblici o concessionari privati), dalle associazioni rappresentative di alcune professioni e in parte anche dalle associazioni dei consumatori. Queste critiche ruotavano soprattutto attorno a due questioni fondamentali.

In primo luogo, la direttiva aprirebbe la strada al cosiddetto *dumping* sociale, nel senso che i nuovi Stati membri potrebbero fare concorrenza ai vecchi, mantenendo regolazioni permissive dei rapporti di lavoro che offrono ai fornitori di servizi siti sul loro territorio minori costi e maggiore flessibilità. Questa preoccupazione, riguardando lavoratori presenti temporaneamente sul territorio del paese in cui viene offerto il servizio, è almeno in parte infondata, per il riferimento che il testo fa alla citata Direttiva n. 71 del 1996. Quest'ultima, come si è già visto, impone l'adozione di alcune delle condizioni di lavoro del paese ospitante (tra cui salario minimo, orario, ferie retribuite), mentre lascia intatte le norme del paese di origine per altri aspetti del rapporto di lavoro (diritto di sciopero, oneri previdenziali, condizioni di assunzione e di licenziamento, tutele giudiziali). Inoltre, la proposta vieta allo Stato ospitante d'imporre all'impresa che fornisce servizi a partire da un altro Stato la redazione e conservazione di documenti (redatti nella lingua del paese ospitante) che attestino il trattamento riservato ai propri lavoratori; questo compito è lasciato allo Stato di origine, a cui quello ospitante deve affidarsi contando sulla sua collaborazione. Un ulteriore timore è che, in conseguenza di tutto ciò, i fornitori di servizi localizzati nei vecchi Stati membri siano indotti a trasferirsi (magari solo fittiziamente) in quelli nuovi per godere di condizioni per loro più vantaggiose e di un livello tuttora molto scarso di cooperazione fra amministrazioni di paesi diversi. A fare le spese di tutto ciò sarebbero i lavoratori impiegati nella fornitura di servizi prima protetti e ora esposti alla concorrenza, e in modo particolare quelli meno qualificati¹².

¹¹ Il dibattito parlamentare e i documenti che ne sono scaturiti si trovano all'indirizzo http://www.europarl.eu.int/news/public/documents_par_theme/909/default_en.htm.

¹² Un ragionamento economico sul rischio che corrono i lavoratori meno qualificati si trova, per esempio, in Saint-Paul (2005).

In secondo luogo, diversi fornitori di servizi nei vecchi Stati membri hanno insistito sul possibile peggioramento degli standard di qualità dei servizi. L'argomento è stato spesso utilizzato per proteggere posizioni di rendita, come mostrano, nel caso italiano, le resistenze provenienti da categorie che godono di protezioni già *all'interno del loro stesso mercato*, come per esempio tassisti, farmacisti, notai e altri. Tuttavia, va anche detto che è del tutto comprensibile, e pienamente legittimo alla luce del trattato, che uno Stato membro voglia fissare, nell'interesse pubblico, standard di fornitura di servizi più elevati di quelli vigenti in altri Stati membri. La proposta Bolkestein introduceva qui quello che è stato definito (Micossi, 2006) "*l'unico vero strappo*" rispetto alla situazione precedente, che consisterebbe nell'applicare a tutti i contratti di vendita all'estero di servizi, nell'area coperta dalla direttiva, le norme del paese di origine. In particolare, nel caso dei servizi di interesse *economico* generale rispondenti a un interesse pubblico, ma che possono essere forniti in regime di mercato, è possibile che i fornitori di uno Stato membro, che ha deciso di sottrarre al mercato un servizio e magari di imporre standard più elevati ai fornitori, debbano accettare la concorrenza di quelli di un altro Stato membro in cui il servizio è stato invece lasciato al mercato, magari con standard meno elevati. Da notare che anche qui sono previste una serie di eccezioni, tra cui quella dei contratti in cui una delle parti è un consumatore¹³. Amato (2006) ha osservato che nella proposta Bolkestein c'è forse stato un errore di tecnica legislativa, quello di voler raggiungere il risultato della libera circolazione, solennemente presidiato dal trattato con l'arma del principio di non discriminazione (divieto di regolare i soggetti di altri Stati membri in modo discriminatorio rispetto ai soggetti nazionali), pretendendo di evitare la fatica di armonizzare le legislazioni - certo notevole là dove le differenze su questioni di interesse pubblico erano eccessive, soprattutto dopo l'allargamento - per mezzo della scorciatoia del mutuo riconoscimento, che è efficace dove si tratta di forzare la libera circolazione di merci, se in discussione è solo l'esclusività della denominazione di origine, ma non lo è più dove a essere messa in discussione è, almeno potenzialmente, la possibilità per uno Stato membro di tutelare i propri cittadini in materie nelle quali la sovranità è ancora nelle sue mani.

In sostanza, l'accoglienza finora riservata alla proposta rivela la mancanza di quella fiducia reciproca su cui la Commissione contava per un'efficace attuazione del principio del paese di origine con le sue conseguenze in materia di cooperazione amministrativa.

Se il principio del mutuo riconoscimento cadesse, osserva ancora Micossi (2006), "*comunque resterebbero validi i principi generali di non discriminazione e libertà di accesso*". Tra non discriminazione e mutuo riconoscimento c'è comunque una profondissima, sostanziale differenza: la non discriminazione impone a ogni Stato di trattare tutti allo stesso modo senza distinzioni di Stato di provenienza, ma non rimedia alla segmentazione dei mercati per effetto delle norme nazionali.

¹³ Il BEUC (2004), Ufficio europeo delle associazioni dei consumatori, valuta positivamente il testo

della direttiva, pur rilevando una serie di limiti.

Le voci critiche verso la Bolkestein si sono ingrossate per tutto il 2005, diventando - in un amalgama non sempre argomentato di motivazioni diverse, in cui le preoccupazioni per l'occupazione si mescolavano con la difesa dell'interesse corporativo di alcune professioni - uno dei *leitmotiv* della campagna che ha portato all'esito negativo dei referendum di ratifica del progetto di Costituzione europea in Francia e in Olanda.

Tra la fine del 2005 e l'inizio del 2006, la discussione si è spostata nel Parlamento europeo che, dopo mesi di accesissima discussione e grazie a un accordo politico tra i due gruppi più rappresentativi, quello popolare e quello socialista, ha finalmente approvato in prima lettura, il 16 febbraio 2006, un testo che depotenzia ulteriormente la proposta di direttiva, fino a svuotarla largamente di qualsiasi contenuto innovativo. Sui punti cruciali in discussione, il testo prevede infatti:

- all'art. 2, la conferma dell'esclusione dal campo di applicazione della direttiva non solo dei servizi *di interesse generale* (la cui definizione è affidata agli Stati membri). I servizi cosiddetti *di interesse economico generale* (che ciascuno Stato membro è libero di *definire e organizzare* come crede) sono coperti dalla direttiva, ma non c'è obbligo per gli Stati membri di liberalizzarli. Si allunga inoltre la lista degli altri settori esclusi, che ora include: trasporti urbani (inclusi taxi e ambulanze), servizi portuali, agenzie di lavoro temporaneo, servizi giuridici (gli avvocati), servizi sanitari e farmaceutici, servizi audiovisivi, notai, edilizia sociale, assistenza alle famiglie, all'infanzia e ai bisognosi, sicurezza privata, il gioco d'azzardo;
- all'art. 16, la scomparsa del principio del paese di origine, sostituito in sostanza da una riaffermazione del principio di non discriminazione previsto dall'art. 3 del trattato. Ciascuno Stato membro dovrà assoggettare i fornitori di servizi (nazionali e non) alle stesse regole, ridotte al minimo indispensabile, che potranno essere dettate, a discrezione dello Stato stesso, da motivi di ordine e sicurezza pubblici, nonché di protezione della salute e dell'ambiente. Ai lavoratori distaccati dovranno poi essere applicati *tutti* i trattamenti economici e normativi dello Stato in cui viene offerto il servizio;
- quest'ultimo potrà attuare forme di controllo preventivo, senza doversi affidare alla cooperazione amministrativa con il paese di origine.

Osservazioni conclusive

Dall'esame svolto nei paragrafi precedenti è dunque emerso che:

- a) il mercato interno europeo dei servizi è ancora segmentato in una serie di mercati nazionali, con conseguenze negative sia sul volume degli scambi sia sulla qualità, sulla varietà e sul prezzo dei servizi acquistati dalle imprese e dai consumatori, e di riflesso sulla crescita economica e sull'occupazione;

b) nella proposta Bolkestein, la Commissione ha utilizzato un mix di armonizzazione (minima), mutuo riconoscimento (prevalente) e cooperazione amministrativa. Il ruolo assolutamente preminente assegnato al mutuo riconoscimento in base al principio del paese d'origine, per i suoi potenziali riflessi sugli standard di qualità di taluni servizi e su alcune categorie di occupati, si è però rivelato una forzatura, in un contesto politico che era diventato sfavorevole nel giro di pochi mesi. È interessante osservare a questo proposito che, solo poche settimane prima, la già citata valutazione d'impatto della proposta (Commissione europea, 2004a) aveva dedicato al timore del dumping sociale solo poche righe in cui si sosteneva che, grazie all'obbligo di adottare le condizioni del paese ospite in fatto di salari minimi, orari e retribuzione delle ferie (a conferma delle norme contenute nella Direttiva n. 71 del 1996), *“niente lascia pensare che maggiori opportunità di distacco di lavoratori possano generare diminuzioni nette dei livelli di occupazione negli Stati membri ospitanti...”*;

c) nel suo campo di applicazione, peraltro già seriamente limitato dalle deroghe, la proposta sembra presentare infatti due problemi. In primo luogo, i requisiti imposti nei diversi Stati membri per taluni servizi, che si richiamano a torto o a ragione all'interesse pubblico, sono così diversi uno dall'altro da rendere problematico il mutuo riconoscimento. In molti Stati membri questo ha generato timori non solo per l'occupazione, ma anche per la qualità dei servizi, espressi anche dalle associazioni dei consumatori, pur nel quadro di un giudizio sostanzialmente positivo sulla proposta. Tutto ciò ha prevedibilmente offerto argomenti alla mobilitazione di interessi meno nobili che si sentivano minacciati;

d) in secondo luogo, la questione dei lavoratori distaccati era regolata solo in parte dalla Direttiva del 1971, e il timore del cosiddetto dumping sociale dunque rimaneva. Quale sia la potenziale ampiezza del problema, però, non è chiaro. Va detto infatti che, al di là del clamore delle proteste e dell'eterogeneità delle loro argomentazioni, manca tuttora una ricognizione credibile dei potenziali danni della Bolkestein in termini di occupazione. Un'analisi più serena di questo aspetto del problema andrebbe peraltro svolta non solo nei vecchi Stati membri, da cui sono venute le proteste più vibranti, ma anche in quelli nuovi, dove si può ugualmente temere che, in alcuni comparti, l'ingresso nel mercato di fornitori di servizi più competitivi provenienti dai vecchi Stati membri spiazzerebbe irrimediabilmente i fornitori locali più deboli e tradizionalmente protetti;

e) questi timori hanno offerto il fianco a una campagna in cui si è realizzato un amalgama tra legittime preoccupazioni e argomenti esagerati o inverosimili e che è sfociata nel pronunciamento del Parlamento europeo del 16 febbraio. Questo voto:

- ha enormemente ristretto il raggio di azione della direttiva, cedendo palesemente, in alcuni casi, alle pressioni corporative di alcune categorie che si sono mostrate capaci d'influenzare in modo significativo il voto;

- ha eliminato il principio del paese di origine, sostituendolo con la riaffermazione, peraltro superflua, di quello di non discriminazione previsto dal trattato.

Nonostante le sue enfatiche dichiarazioni di circostanza, il Parlamento europeo non ha aiutato l'integrazione del mercato europeo dei servizi, non solo - e forse non tanto - perché ha rinunciato al principio del paese di origine, quanto per la soluzione che ha proposto. Oltre a consentire la sopravvivenza di una giungla di legislazioni nazionali diverse, che non possono che ostacolare i diritti di stabilimento e di prestazione, esso ha infatti proposto di restringere drasticamente il campo di azione della direttiva, allargando in misura significativa la lista dei settori esclusi: una soluzione che, dietro il velo a volte troppo tenue dell'interesse collettivo, tradisce in modo fin troppo evidente il cedimento a pressioni corporative. In questo contesto, anche la possibilità per gli Stati membri di escludere altri servizi dal campo di applicazione della direttiva in nome del pur legittimo criterio dell'interesse generale non contribuisce certo a creare aspettative d'integrazione dei mercati.

Il Parlamento ha sacrificato dunque le prospettive di crescita, di competitività delle imprese e di benessere dei consumatori pur di evitare scelte politicamente impegnative. Inoltre, facendo mancare la pressione rappresentata dagli impegni assunti con i partner europei, esso ha favorito obiettivamente il mantenimento di quelle norme nazionali che garantiscono a determinate professioni la percezione di cospicue rendite a svantaggio dei loro stessi concittadini. E ha sacrificato anche, se si dà credito, pur con la dovuta cautela, alle stime presentate dagli studi citati, il contributo che la direttiva potrebbe invece dare alla creazione di nuovi posti di lavoro.

Resta da sperare che la Commissione, con il sostegno politico del Consiglio, reagisca con una nuova proposta che, emendando il testo originario - nel senso di un maggiore ricorso all'armonizzazione e prevedendo eventualmente misure di sostegno dei redditi dove ciò si rivelasse realmente necessario - rilanci la prospettiva del mercato unico di cui l'Unione ha bisogno anche nel campo dei servizi¹⁴.

Riferimenti bibliografici¹⁵

Amato, 2006, *L'errore Bolkestein. Armonizzare stanca*, "Il Sole24ore", 19 febbraio.
 BEUC, 2004, *Services in the Internal Market. BEUC position on the Commission's proposal for a directive*, 9 novembre.

¹⁴ Mentre questo articolo va in stampa, la Commissione ha reso pubblica una nuova proposta che sembra in linea con la posizione largamente espressa dal Parlamento. Della Bolkestein resterebbe dunque un impulso alla semplificazione amministrativa e a una maggiore trasparenza, all'interno però di un campo di applicazione assai ristretto e senza che vengano efficacemente

affrontate le vere ragioni per cui molti fra i più rilevanti comparti dei servizi sono tuttora chiusi alla concorrenza sia transfrontaliera sia, spesso, anche nazionale.

¹⁵ Oltre ai riferimenti qui elencati, si segnala l'ampia e dettagliatissima documentazione contenuta nei siti della Commissione e del Parlamento europeo.

- Scarpa, Boitani, Panteghini, Pellegrini, Ponti, 2005, *Come far partire le liberalizzazioni nei servizi*, in Boeri, Faini, Ichino, Pisauro, Scarpa, "Oltre il declino", Bologna.
- Commissione Europea, 2002, *State of the internal market for services*, COM(2002) 441, 31 luglio.
- Commissione Europea (2004a), *Extended Impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market*, Commission Staff Working Paper, COM(2004) 2 finale, 13 gennaio.
- Commissione Europea (2004b), *Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relative ai servizi nel mercato interno*, COM(2004) 2 finale, 13 gennaio.
- De Nicola, 2006, *La direttiva Frankenstein*, "La voce.info", 17 febbraio.
- Gros, 2006, *Where is the single market in services?*, "La voce.info", 14 febbraio.
- Micossi, 2006, *Notai e tassisti all'ultima battaglia*, "La Stampa", 15 febbraio.
- Nicoletti, 2005, *Lo spettro di Bolkestein si aggira per l'Europa*, "La voce.info", 2 maggio.
- Nicoletti, 2006, *Un disservizio all'Europa*, "La voce.info", 14 febbraio.
- OCSE, 2005, *Economic survey of the euro area*.
- Pisany-Ferry, 2006, *Direttiva servizi, come farne buon uso*, "La voce.info", 14 febbraio.
- Saint-Paul, 2005, *Le ragioni dell'opposizione a Bolkestein*, "La voce.info", 29 novembre.