

Il principio di mutuo riconoscimento nell'Unione Europea

Il 26 gennaio 2009 si è svolto, presso la sede milanese dell'Istituto Bruno Leoni, un seminario sul principio di mutuo riconoscimento in ambito comunitario. Il mutuo riconoscimento rappresenta uno degli strumenti utilizzati dall'Unione Europea per creare un mercato comune fra gli Stati Membri. Dagli interventi tenuti in occasione del seminario è nata questa pubblicazione. Di seguito viene riproposto sia il paper discusso dai vari relatori che i loro contributi sul tema. Hanno preso parte al seminario Francesco Daveri (Università di Parma), Benedetto della Vedova (Popolo della Libertà), Fiorella Kostoris (Università di Roma "La Sapienza"), Antonio Panzeri (Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici), Albero Pera (Gianni, Origoni, Grippo & Partners), Carlo Scarpa (Università di Brescia).

Promuovere la concorrenza nel mercato comune

*Il mutuo riconoscimento e la sua applicazione a livello comunitario (2003-2008) di Filippo Cavazzoni**

1. Introduzione

Uno degli aspetti principali del processo di integrazione europea è la creazione di un mercato comune. Per giungere a questo obiettivo si è proceduto eliminando progressivamente le barriere esistenti tra i vari Stati europei, le quali non consentivano la libera circolazione delle merci, la libera circolazione dei lavoratori dipendenti, il diritto di stabilimento dei lavoratori autonomi, la libera prestazione di servizi e la libera circolazione di capitali.

Uno dei principi che hanno permesso il concreto realizzarsi di questo mercato comune è il principio di mutuo riconoscimento,¹ attraverso il quale numerose barriere sono state superate per far sì che le quattro libertà fondamentali esplicitate nel Trattato istitutivo della Comunità Europea (TCE) avessero concreta realizzazione.

Le norme riguardanti la libera circolazione di merci, capitali, servizi e persone – inserite nel Trattato – pur rappresentando il nucleo essenziale del mercato interno, non sono infatti sufficienti a consolidarlo, dal momento che la varietà e la diversità delle legislazioni nazionali spesso costituiscono un ostacolo alla libera circolazione. Esiste un diverso sistema di regolazione di merci, persone, servizi e capitali per ogni Stato Membro, e risulta assai complicato avviare a questa differenziazione regolatoria attraverso l'imposizione, in ogni materia, di un unico quadro normativo. Il processo di armonizzazione dei diversi sistemi giuridici risulterebbe un'operazione di difficile realizzazione,

1 Per una visione d'insieme del mutuo riconoscimento, che affronta il principio da diversi punti di vista e con una prospettiva storica, si veda F. Kostoris Padoa Schioppa (a cura di), *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, Hampshire, Palgrave, 2005.

* L'autore desidera ringraziare Fabiana Alias e Mattia Dalle Vedove per l'aiuto prestato nella redazione del testo.

particolarmente lunga, dispendiosa, di incerto risultato e pericolosa nei suoi effetti (dato che l'armonizzazione dall'alto elimina i benefici della competizione istituzionale).

In questo *paper* verrà pertanto analizzato il ruolo che il mutuo riconoscimento ha avuto negli ultimi anni di vita comunitaria. Dopo alcune osservazioni introduttive volte a definire questo principio e a descrivere velocemente a quali conseguenze porta la sua applicazione, ci si concentrerà sui principali atti adottati dagli organi comunitari su tale tema. Nello specifico, si vedrà come, nel lasso di tempo che va dal 2003 alla fine del 2008, tale principio sia stato declinato nei settori di competenza delle istituzioni europee. Ovviamente, gli ambiti da affrontare sono assai numerosi e l'attività degli organi comunitari molto ampia. Pertanto non si avrà alcuna pretesa di esaustività, ma solamente la curiosità di capire come in alcuni atti particolarmente discussi (come, ad esempio, è stato per la Direttiva servizi) o di particolare importanza per i temi trattati sia stato utilizzato (o non utilizzato) il mutuo riconoscimento fra gli ordinamenti nazionali.

Il nostro studio pone dunque l'attenzione sul principio di mutuo riconoscimento come strumento dinamico di integrazione del mercato. Una integrazione basata essenzialmente sull'assunzione di una equivalenza tra le legislazioni degli Stati Membri, che si astengono dall'applicare la propria legge, ad esempio, a merci la cui produzione è già stata regolata da un altro Stato Membro.

Il mutuo riconoscimento è diventato in maniera irreversibile un principio cardine a fondamento del mercato comune nel 1979, con la famosa sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee *Cassis de Dijon*.

In realtà, tale principio era già stato inserito all'articolo 47 TCE, relativamente al riconoscimento dei diplomi. Alcuni autori hanno pertanto sottolineato come la tecnica del mutuo riconoscimento non costituisca un'elaborazione propria della Corte di giustizia delle Comunità europee. Ma, senza dubbio, il principio esplicitato nel TCE a proposito dei diplomi è differente da quello riconosciuto con la sentenza *Cassis de Dijon*.

L'originalità della pronuncia *Cassis de Dijon* sta nell'applicazione del principio ad un ambito per il quale non era previsto, ossia quello della rimozione degli ostacoli nel mercato interno, in nome di un più generale principio di reciproca fiducia (fra legislatori) necessario all'integrazione del mercato comune.

Dal 1979 si comincia dunque a stabilire che «ogni Stato Membro dell'Unione è libero di darsi le proprie leggi; tuttavia, in un sistema regolato dal mutuo riconoscimento, quando viene importato un bene, si devono riconoscere le regole adottate da altri Stati Membri e, se gli standard nazionali sono diversi, vanno applicate le regole del Paese in cui si è prodotto il bene e non quelle del Paese di destinazione. Il presupposto deve essere che beni, servizi e capitali prodotti da ognuno degli Stati Membri che hanno regole differenti possono e devono avere accesso in tutti i Paesi dell'Unione, a patto che non danneggino la salute dei consumatori, non siano causa di danni irreversibili all'ambiente e al patrimonio artistico e proteggano i proprietari e gli agenti economici in situazioni di informazione incompleta o asimmetrica».²

Con la *Cassis de Dijon* si stabilisce dunque che, se il liquore chiamato *Cassis* non danneggia la salute dei consumatori francesi, i consumatori tedeschi possono determinare a loro modo la percentuale di alcool presente in una bevanda, ma non possono chiedere che venga vietata l'importazione di bevande alcoliche dalla Francia. Perché se il *Cassis* non provoca danni alla salute in chi lo consuma in Francia, non provoca danni nemmeno in Germania.

Il mutuo riconoscimento può pertanto essere definito come una sorta di trasferimento dell'autorità regolatoria dalla giurisdizione dello Stato di destinazione, dove la transazione ha luogo, alla giurisdizione dello Stato di origine dove viene prodotto un bene, risiede una persona o è stabili-

2 F. Kostoris Padoa Schioppa, "Preface", in Id. (a cura di), *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, p. X.

ta un'impresa.

Va detto infine che il mutuo riconoscimento è potenzialmente applicabile ad altri svariati campi, da quelli economici a quelli legali, e, pur non essendo stato ancora applicato – come vedremo più avanti – è possibile un suo utilizzo anche nel vasto settore del *welfare state* (principalmente in ciò che riguarda le condizioni cui sono sottoposti i lavoratori dipendenti, ovvero le norme nazionali sul sussidio di disoccupazione, sui salari, sulle ferie, ecc.).

2. Alcuni aspetti riguardanti il mutuo riconoscimento

2.1 Principio di mutuo riconoscimento e del Paese d'origine

Secondo il mutuo riconoscimento, uno Stato Membro dell'UE non può dunque vietare che un prodotto fabbricato e diffuso in un altro Stato Membro sia commercializzato sul suo territorio. Come visto, esiste però una deroga a tale principio, ma solamente qualora debbano sopraggiungere questioni di interesse generale come la salute, la protezione dei consumatori o dell'ambiente. In generale prevalgono pertanto le regole dello Stato Membro di origine del prodotto. Ma in cosa si differenzia il principio di mutuo riconoscimento dal principio del Paese d'origine?

Indubbiamente i due concetti sono assai vicini, e nella maggior parte dei casi possono addirittura sovrapporsi e divenire sinonimi. In mancanza di definizioni nette e certe diventa difficile stabilire quando ci si trovi davanti al primo oppure al secondo. Addentrandoci nel dettaglio dei provvedimenti avremo la possibilità di vedere più da vicino la questione. Ad ogni modo, va detto sin da ora che una distinzione fra i due principi potrebbe riguardare proprio la possibilità che il principio di mutuo riconoscimento possa trovare deroga per evidenti esigenze di interesse generale. Ma, se questo è vero nel caso delle merci, non appare tale, come vedremo più avanti, nel settore dei mercati finanziari, dove i due principi parrebbero sovrapporsi.

Sicuramente, con l'adozione di questi principi si evita di dovere ricorrere ad una normativa dettagliata a livello comunitario per ciò che riguarda le modalità e i criteri mediante i quali debbano circolare le merci o i servizi.

Per realizzare gli obiettivi comunitari esistono allora due diversi meccanismi: da una parte, la c.d. omogeneizzazione, ovvero l'imposizione a tutti gli Stati Membri di regole uniformi stabilite a livello sovranazionale; dall'altra, il principio del Paese d'origine o il principio di mutuo riconoscimento attraverso i quali merci, servizi, capitali e persone circolano all'interno del mercato unico avendo come esclusivo riferimento normativo la legislazione dello Stato di provenienza.

2.2 Armonizzazione e mutuo riconoscimento

Il principio di mutuo riconoscimento si applica dunque solamente a quei prodotti che non siano oggetto di specifica armonizzazione comunitaria. In sostanza, attraverso il mutuo riconoscimento si rende superflua l'azione comunitaria di una dettagliata armonizzazione delle legislazioni nazionali, salvaguardando così la diversità e la libera circolazione di prodotti, servizi, capitali e persone.

Con il cosiddetto "nuovo approccio" è stato stabilito un differente metodo di armonizzazione tecnica da parte dell'Unione Europea. Da allora, vengono unicamente definiti i requisiti fondamentali in materia di sicurezza (ma anche altri requisiti di interesse collettivo) dei prodotti, lasciando al "rinvio alle norme" e al principio di mutuo riconoscimento il compito di abolire gli ostacoli tecnici alla libera circolazione delle merci. Numerosi settori sono stati armonizzati seguendo il nuovo approccio, ognuno dei quali ha previsto il ricorso ad una Direttiva per regolamentare le diverse categorie di prodotti. La Direttiva permette la definizione degli obiettivi da raggiungere, vincolanti per gli Stati Membri, ma lascia a questi la libertà di decretare i modi e i mezzi per ottenere i risultati prefissati a livello comunitario.

In definitiva, «l'armonizzazione non si rende sempre necessaria per la costruzione dell'edificio comunitario e in ogni caso può essere limitata ai minimi aspetti, spesso opzionali, concernenti le regole fondamentali. Inoltre, il mutuo riconoscimento diventa uno strumento di competizione nella regolazione, portando alla fine ad una convergenza delle legislazioni all'interno dell'Unione Europea senza alcun processo di armonizzazione *top-down*».³

2.3 L'importanza del mutuo riconoscimento

Oltre ad evitare un'opera di armonizzazione dettagliata da parte degli organi comunitari e a far convergere le legislazioni nazionali attraverso un processo che potremmo definire "a mano invisibile",⁴ il mutuo riconoscimento – favorendo la circolazione dei fattori – ha la primaria funzione di garantire la concorrenza in diversi ambiti. Con questo principio vengono eliminate le barriere all'entrata nei mercati, con la conseguenza di offrire, ad esempio, beni in maggior quantità e di miglior qualità, a costi ridotti e garantendo una più vasta circolazione di conoscenze. Inoltre, il mutuo riconoscimento permette la conservazione della diversità a scapito della omogeneizzazione, e garantisce un buon livello di decentramento delle scelte.

Per quanto concerne i servizi, un prestatore che offra un servizio ad un costo concorrenziale nel suo Stato, verrebbe a collocarsi fuori dal mercato nel momento in cui offrissi il suo servizio negli altri Stati ad un prezzo che tenesse conto dei costi aggiuntivi rappresentati dalle numerose barriere. L'abbattimento delle barriere, determinato dalla affermazione del principio di mutuo riconoscimento, svolge allora l'importante funzione di favorire l'accesso ai mercati di prestatori di qualità a condizioni che gli permettano di stare sul mercato. Lo stesso discorso è valido anche per i beni: il mutuo riconoscimento, favorendo la concorrenza, garantisce importanti benefici soprattutto per i consumatori.

Come avremo modo di vedere, se in diversi settori il mutuo riconoscimento viene sostanzialmente applicato (seppur con gradazioni diverse), per ciò che riguarda la libera circolazione dei lavoratori e, più in generale, nell'ambito del *welfare state* il principio non viene praticamente attuato, a tutto svantaggio di una maggiore flessibilità e di una riduzione della disoccupazione a livello comunitario. Ma su questo punto torneremo in maniera più dettagliata al paragrafo 7.

3. Il mutuo riconoscimento e la libera circolazione delle merci

3.1 Quali ostacoli per la sua applicazione?

Nonostante la sentenza *Cassis de Dijon* risalga al 1979, numerosi ostacoli ne hanno ridotto la portata. Innanzitutto permane la scarsa conoscenza dell'esistenza di tale principio da parte delle imprese e delle autorità nazionali. Inoltre, vi è ancora molta incertezza dal punto di vista giuridico in merito all'interpretazione di tale norma. Ad esempio, rimane poco chiara la definizione delle categorie di prodotti alle quali si applica.

3 *Ibidem*.

4 Il primo a coniare questa espressione fu Adam Smith, che nella *Ricchezza delle Nazioni* (1776) mise in luce come in un mercato libero la ricerca degli obiettivi dei singoli individui si traduca, senza che ce ne sia la volontà cosciente, in un benessere generalizzato per la società. Da allora, con processo "a mano invisibile" si è soliti individuare quelle trasformazioni derivanti in maniera inintenzionale da azioni umane. Forzando un poco il concetto, in questa sede si è voluto mettere in evidenza come il ricorso al mutuo riconoscimento crei nel lungo periodo un processo di "avvicinamento" delle legislazioni nazionali senza che un'autorità centrale, come l'UE, si adoperi per emanare "dall'alto" un'armonizzazione delle norme dei singoli Stati. Ad esempio, la penetrazione negli Stati Membri di merci o servizi rispondenti a leggi del Paese di provenienza che favoriscono la loro competitività, può ingenerare richieste di legislazioni simili in quei Paesi in cui le imprese fornitrici di merci e servizi devono fare i conti con norme che penalizzano la loro competitività sui mercati.

Un ulteriore ostacolo riguarda l'eccessiva protezione dei consumatori, rappresentata dai troppi controlli, anche non necessari, nei Paesi di destinazione. Proprio di questo punto si sono occupati alcuni atti comunitari che analizzeremo nel presente studio. Soprattutto per i prodotti alimentari, ma pure per quelli chimici e per i veicoli, la Commissione ha ricevuto e riceve numerose denunce a proposito delle barriere frapposte alla loro circolazione.

Tutte queste difficoltà hanno portato, molto spesso, gli operatori economici a conformare le caratteristiche del prodotto alle richieste del Paese di destinazione oppure, addirittura, alla rinuncia di commercializzare il prodotto verso un altro Paese membro.

Stando a quanto sostiene la Commissione, «in assenza di un'armonizzazione comunitaria le norme tecniche nazionali determinano spesso ostacoli tecnici alla libera circolazione di prodotti legalmente commercializzati in un altro Stati Membri. Questi ostacoli sono tuttora comuni: si calcola che nel 2000 essi abbiano ridotto del 10%, ovvero di 150 miliardi di euro, il commercio di beni nel mercato interno».⁵

3.2 Una prima risposta: la Comunicazione del 2003

La difficile applicazione del mutuo riconoscimento al settore delle merci ha indotto, nel 2003, la Commissione Europea ad adoperarsi per facilitare, attraverso una Comunicazione (2003/C 265/02),⁶ l'accesso dei prodotti nel mercato di un altro Stato Membro. Tale atto rappresenta dunque il tentativo della Commissione di intervenire per divulgare e rendere più chiara l'applicazione pratica del mutuo riconoscimento.

Nonostante gli articoli 28 e 30 TCE, la sentenza *Cassis de Dijon* del 1979 e altri interventi che si sono succeduti negli anni, l'accesso di alcuni prodotti nel mercato di altri Stati Membri risultava (e risulta ancora) essere tutt'altro che rapido. Ciò deriva in buona parte dall'atteggiamento delle autorità nazionali del Paese di destinazione, che, di fronte a prodotti che presentano caratteristiche non del tutto conformi alla legislazione nazionale, non ne consentono la commercializzazione oppure ne ritardano l'entrata nel proprio mercato.

Nella Comunicazione si affronta pertanto la complessa questione legata al c.d. "diritto di scrutinio", che lo Stato Membro di destinazione può utilizzare per vietare la commercializzazione di un prodotto che garantisce un grado di protezione troppo discordante da quello garantito dalle norme nazionali. La difficoltà nell'applicazione del mutuo riconoscimento alle merci risiede proprio nella problematica coesistenza fra un "diritto di scrutinio" e la libera circolazione dei beni. Non essendo sempre applicato automaticamente, il mutuo riconoscimento necessita di norme definitive chiare, per evitare che il potere di "censura" delle amministrazioni nazionali si eserciti in maniera troppo ampia.

Lo Stato di destinazione del prodotto, secondo quanto comunicato dalla Commissione, può vietarne la circolazione sul proprio suolo solamente con una decisione motivata, che faccia riferimento a regole tecniche proporzionate allo scopo (quello di garantire la sicurezza generale dei prodotti). Ma, in ogni caso, il diritto di scrutinio non può essere fatto valere in maniera sistematica prima dell'immissione in commercio del prodotto. Può essere esercitato a seguito di controlli ed ispezioni che le autorità nazionali svolgono per sorvegliare il proprio mercato interno.

Nella Comunicazione, la Commissione si è dunque spinta a definire una procedura standard divisa in tappe per verificare la conformità del prodotto alla legislazione del Paese di destinazione. La

5 Documento di accompagnamento della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate norme tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro e che abroga la decisione n. 3052/95/CE, p. 2.

6 Comunicazione interpretativa della Commissione sul modo di facilitare l'accesso dei prodotti nei mercati degli altri Stati Membri: l'applicazione pratica del mutuo riconoscimento (2003/C 265/02).

finalità è quella di far sì che il livello di protezione che ogni Stato considera adeguato per la salvaguardia di determinati obiettivi, quali la salute pubblica, la tutela dei consumatori o dell'ambiente, l'ordine pubblico, la sicurezza stradale, ecc. non abbia carattere arbitrario e si basi invece su argomentazioni tecniche e scientifiche.

3.3 La necessità di intervenire nuovamente: il Regolamento del 2008

La Comunicazione del 2003 non ha sortito gli effetti sperati, in quanto l'applicazione del principio di mutuo riconoscimento è risultata essere, negli anni successivi, ancora densa di difficoltà. A tal riguardo, si è intervenuti nel 2008, con ben altro strumento, per ovviare a tali problematiche. Il ricorso al Regolamento rappresenta infatti un modo più deciso per affrontare le questioni di rilevanza comunitaria. Se la Comunicazione rappresenta il tentativo di dare indicazioni e si configura come una sorta di "manuale pratico", il Regolamento si inserisce direttamente nelle legislazioni nazionali, non necessita di alcun recepimento ed è vincolante in tutte le sue parti.

Gli organi comunitari, constatata l'insufficienza da un punto di vista pratico della Comunicazione del 2003, sono in tal modo tornati sulle stesse questioni per affermare definitivamente, con un altro strumento ben più penetrante e meno discrezionale, come debbano essere svolte le procedure per l'applicazione di una regola tecnica, quali informazioni debba fornire l'operatore economico all'autorità competente dello Stato di destinazione che vigila sui livelli di garanzia del prodotto e, come già era stato fatto per la Comunicazione, stabilire come debba essere trasmessa la decisione motivata e quali informazioni debba contenere. Inoltre, è stata prevista anche la designazione di "punti di contatto" con il compito di fornire numerose informazioni sulle regole tecniche presenti nel singolo Stato Membro ma anche, in generale, sulla applicazione del medesimo Regolamento e del principio di mutuo riconoscimento in quel determinato Paese.

L'obiettivo del Regolamento (CE) n. 764/2008⁷ rimane pertanto il medesimo della Comunicazione prima analizzata: stabilire procedure volte a ridurre «al minimo la possibilità che regole tecniche determinino ostacoli illegittimi alla libera circolazione delle merci tra Stati Membri».⁸

4. Il mutuo riconoscimento e la libera circolazione dei servizi

4.1 Gli ostacoli al mutuo riconoscimento nel settore dei servizi

Il principio di mutuo riconoscimento è potenzialmente applicabile all'intera tipologia dei servizi cosiddetti commerciabili. I servizi commerciabili sono quelli la cui prestazione può essere portata a termine anche oltre i confini nazionali, come i servizi turistici (in cui si muovono sia i consumatori che gli operatori) o i servizi di consulenza, e ad essi si aggiunge il crescente e dinamico insieme dei servizi prestati *on-line*. L'applicazione del mutuo riconoscimento ridurrebbe i costi determinati dall'obbligo, per gli operatori, di conoscere le normative di 27 Stati e di rimodellare il proprio sistema aziendale al fine di poter accedere ai mercati. Un problema spesso individuato dagli operatori del settore dei servizi è, infatti, costituito dalla necessità di soddisfare due volte le stesse richieste di documentazione.

Quello dei servizi è considerato un settore complesso da liberalizzare, non solo perché essi sono generalmente più regolati, ma anche perché spesso la fornitura di un servizio implica lo spostamento del prestatore o del destinatario, salvo che il servizio non sia prestato a mezzo elettronico. Si dice spesso che i servizi sono intangibili ed invisibili, ciò che rende difficile distinguere la fase in cui vengono prodotti e quella in cui vengono consumati; il valore di cui consta il servizio

7 Regolamento (CE) n. 764/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate regole tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro e che abroga la decisione n. 3052/95/CE.

8 Ivi, p. 1.

prende corpo nel momento in cui vi è l'interazione tra prestatore e destinatario. Spesso gli Stati, per verificare la qualità del servizio offerto sul loro territorio da un operatore straniero, sono nella necessità di operare dei controlli preventivi che rappresentano un ulteriore costo, e che possono causare il blocco della fornitura del servizio. È importante ricordare la necessità della temporaneità della prestazione affinché si rientri nell'ambito della libertà di circolazione e non in quello della libertà di stabilimento.

4.2 La Direttiva servizi 123/2006/CE

La relazione pubblicata dalla Commissione nel 2002⁹ evidenziava il carattere orizzontale degli ostacoli che rendono particolarmente difficile l'accesso ai mercati degli Stati Membri diversi da quello in cui l'operatore è stabilito. La diffusione delle barriere ha suggerito la necessità dell'attuazione di un atto comunitario a carattere orizzontale, una *framework Directive* con la finalità di superare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati Membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati Membri.

La risposta elaborata dalla Commissione, e in particolare dal Commissario Bolkestein, era costituita da una Direttiva molto coraggiosa, che provava ad introdurre il principio del Paese d'origine nel settore dei servizi.

La proposta di Direttiva è stata formulata nel 2004; concepita per un'Europa a 15, si è trovata invece ad essere approvata nelle fasi immediatamente successive all'allargamento a 25, un evento che ha di fatto stravolto gli equilibri dell'Unione Europea. L'ingresso di dieci nuovi Paesi ha dato consistenza al pericolo dell'invasione di lavoratori a basso costo provenienti dall'Europa dell'Est e questo ha creato un clima di ostilità verso la Direttiva Bolkestein, volta a liberalizzare il mercato dei servizi. Il dibattito si è svolto all'insegna della disinformazione: la Direttiva non si applica infatti al mercato del lavoro,¹⁰ regolato invece dalla Direttiva 71/96/CE sui lavoratori distaccati. Come avremo modo di vedere questa esclusione comporta un giudizio negativo dal punto di vista di una vera liberalizzazione del mercato. Gli Stati occidentali hanno però immediatamente avvertito la possibilità di un'effettiva apertura dei loro mercati a prestatori di servizi in grado di fornire le stesse prestazioni a prezzi inferiori. I sindacati e i governi hanno preso le parti delle categorie che sarebbero risultate sconfitte dall'apertura dei mercati e hanno alzato barricate per fermare l'invasione del celebre "idraulico polacco".¹¹

La versione approvata nel 2006 si discosta dalla Bolkestein soprattutto per lo stralcio del principio del Paese d'origine, che avrebbe consentito a un prestatore di servizi che si sposta in un altro Paese europeo di rispettare la legge del proprio Paese di provenienza. In sostanza, sarebbe accaduto quello che la Corte ha stabilito per i beni. Come spiega bene Pascal Salin, «la direttiva Bolkestein includeva in particolare il principio del Paese d'origine, e cioè l'idea che un prestatore di servizi che vendeva il proprio lavoro in un Paese diverso dal suo sia sottomesso alle regole giuridiche e alle norme del suo Paese d'origine, e non a quelle del Paese di destinazione».¹²

Come detto poco sopra, tale principio non avrebbe riguardato tutte le tutele fondamentali dei diritti dei lavoratori, compreso salario minimo, salute, igiene, sicurezza, diritti delle gestanti e puer-

9 Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Una strategia per il mercato interno dei servizi COM (2000) 888*.

10 Oltre che al mercato del lavoro, la Direttiva non si applica a diversi servizi, come i servizi non economici d'interesse generale, i servizi finanziari, i servizi sanitari e altri ancora.

11 Sul punto si veda, F. Kistoris Padoa Schioppa, "Dominant losers: a comment on the services directive from an economic perspective", in *Journal of European Public Policy*, agosto 2007, pp. 735-742.

12 P. Salin, "La liberalizzazione dei servizi è essenziale al futuro del mercato europeo", articolo pubblicato online sul sito dell'Istituto Bruno Leoni (2004) e [disponibile sul sito web](#) dell'Istituto.

pere, diritti di bambini e giovani, parità di trattamento tra uomo e donna, ferie retribuite; in quanto disciplinati altrove. Nonostante ciò, quanti si sono opposti alla Direttiva Bolkestein hanno motivato le loro critiche parlando di «grandi rischi di concorrenza sleale o dumping sociale».¹³ È opportuno allora affermare, come fa Salin, che nel dibattito sulla approvazione della Direttiva «si ritrova, a proposito degli scambi di servizi, il medesimo dibattito fondamentale che è al cuore stesso del processo d'integrazione, e cioè l'opposizione tra armonizzazione e concorrenza».¹⁴

Rispetto alla proposta originaria, viene ribaltato anche l'obbligo di controllo sulle attività di prestazione temporanea di servizi, che nella prima versione era riservata allo Stato di origine; mentre ora viene stabilito che sia lo Stato di destinazione a garantire il rispetto del proprio diritto nazionale.

La Direttiva 123/2006/CE¹⁵ rappresenta insomma un compromesso, ottenuto soprattutto per accrescere la cooperazione amministrativa, ma da un punto di vista dell'apertura del mercato non può essere valutata positivamente. Anche nella sua forma originale, escludeva il rapporto di lavoro salariato dal proprio ambito di applicazione. Questa esclusione riduce, di fatto, l'interesse che un'azienda sottoposta a un regime fiscale meno gravoso possa avere ad inviare i propri dipendenti in un altro Stato, sottoponendosi a un regime di trattamento più oneroso. La Direttiva servizi ha quindi il limite di non tenere in considerazione lo stretto legame che intercorre tra la libera circolazione dei servizi e quella dei lavoratori subordinati, oltre che quello di non avere attuato per le parti di sua competenza il principio di mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali.

5. Il mutuo riconoscimento e i mercati finanziari

5.1 Le direttive settoriali: il caso della MiFID

Come si è visto, la Direttiva servizi è una direttiva quadro, che lascia la possibilità dell'emanazione di direttive settoriali, nelle quali vengono spesso stabiliti degli standard minimi che devono essere rispettati dagli operatori dei diversi Stati Membri. Pur essendo una Direttiva per così dire "orizzontale" non disciplina tutti i servizi e tutti i settori. Esistono infatti diverse Direttive settoriali, molte delle quali regolano ambiti che non rientrano nel campo di applicazione della Direttiva servizi, come ad esempio nel caso delle attività e degli strumenti finanziari.

La Direttiva n. 2004/39/CE¹⁶ relativa ai "Mercati degli strumenti finanziari" c.d. MiFID (*Markets in Financial Instruments Directive*) è un esempio di Direttiva settoriale, dove l'intervento in un settore specifico e limitato consente alla Direttiva di predisporre misure più radicali, che vanno in ogni caso a sostituire un regime di armonizzazione creato negli ultimi quindici anni con una serie di Direttive nel settore finanziario.

Possiamo dire che due sono gli scopi principali della Direttiva MiFID: creare un adeguato livello di armonizzazione per consentire alle imprese di operare nel mercato unico sulla base del principio dell'home-country control, ovvero quel principio posto dal così detto Passaporto europeo in base al quale la vigilanza sarebbe spettata all'organo preposto dallo Stato Membro per garantire un sufficiente grado di protezione degli investitori (equiparati sostanzialmente a dei consumatori); e favorire la concorrenza tra i soggetti operanti nel settore finanziario.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

¹⁶ Direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 93/22/CEE del Consiglio.

5.2 La MiFID e il mutuo riconoscimento

Come detto, attraverso la MiFID si è ritenuto indispensabile assicurare il grado di armonizzazione necessario per poter offrire agli investitori un livello elevato di protezione e consentire alle imprese di investimento di prestare servizi in tutta la Comunità, nel quadro del mercato unico, sulla base della vigilanza dello Stato Membro di origine.

La Direttiva stabilisce che le persone che prestano servizi e effettuano attività di investimento in ambito finanziario siano soggette ad autorizzazione da parte del loro Stato Membro d'origine. E che anche i compiti relativi al controllo e alla vigilanza dell'operato di questi soggetti spettino allo Stato d'origine. In virtù del principio del mutuo riconoscimento, le autorità competenti di ogni Stato Membro non hanno dunque poteri in merito alla concessione o alla revoca dell'autorizzazione anche quando l'impresa abbia scelto l'ordinamento giuridico di uno Stato Membro al fine di sottrarsi ai criteri più rigorosi in vigore in un altro Stato Membro sul cui territorio intende svolgere o svolge la maggior parte delle proprie attività. Ad esempio, se un'impresa di investimento è una persona giuridica dovrà essere semplicemente autorizzata nello Stato Membro in cui si trova la sua sede statutaria. Come conseguenza, un'impresa di investimento, autorizzata nel proprio Paese membro d'origine, può esercitare la sua attività in tutta la Comunità, senza avere bisogno di ulteriori autorizzazioni rilasciate dagli Stati Membri in cui intende prestare servizio.

La MiFID permette dunque che un'impresa che opera nel settore finanziario non debba richiedere tante autorizzazioni (e non debba essere sottoposta a tante autorità di controllo) quanti sono gli Stati in cui desidera prestare i propri servizi. Ma, per raggiungere lo scopo di creare un mercato finanziario integrato, sono stati imposti alle imprese gli stessi obblighi in qualsiasi Stato Membro. Nella Direttiva si dice infatti chiaramente che «gli Stati Membri non impongono obblighi supplementari a tali imprese di investimento o enti creditizi per le materie disciplinate dalla presente direttiva».¹⁷

Nonostante la Direttiva armonizzi i settori trattati, nello stesso tempo estende la gamma delle attività ammesse al mutuo riconoscimento. L'articolo 68 della MiFID, modificando la Direttiva 2000/12/CE, amplia il numero di servizi e attività sottoposti al mutuo riconoscimento unicamente quando hanno come oggetto diversi strumenti finanziari specificati in uno degli allegati della Direttiva. Già la sopramenzionata 2000/12/CE prevedeva un elenco dettagliato dei servizi finanziari soggetti al principio, ma con questa modifica sono state fatte importanti aggiunte a tale elenco.

5.3 Mutuo riconoscimento o armonizzazione massima?

È stato messo in evidenza da molti come il nuovo complesso di regole comunitarie imposto dalla MiFID risulti essere assai più ampio, articolato e dettagliato della precedente disciplina europea di riferimento, che si era limitata a dettare sull'argomento regole generali di armonizzazione minima delle legislazioni dei singoli Stati Membri. L'evoluzione registrata con l'emanazione della MiFID porta inevitabilmente verso una disciplina comunitaria di "armonizzazione massima".¹⁸

La scelta per una maggiore quantità di norme imposte a livello europeo comporta indubbiamente elevati costi di *compliance* per intermediari e mercati. Nel caso delle banche, ad esempio, si produce pertanto la moltiplicazione degli atti burocratici di gestione e controllo interni, dovuti al rispetto di una serie di requisiti richiesti in ordine alla trasparenza ed alle garanzie per gli investitori. Il problema deriva dalla volontà di mettere in atto adeguate e rigorose protezioni per gli investitori, con il rischio, però, di porre a carico delle imprese di investimento obblighi che comportano oneri elevati, ma di scarsa utilità.

¹⁷ Ivi, p. 25.

¹⁸ Nel caso di una "armonizzazione massima" (o "piena armonizzazione") gli Stati Membri devono applicare le norme contenute nella Direttiva e non possono andare oltre.

Le nuove norme realizzano dunque un'armonizzazione maggiore fra le legislazioni dei diversi Stati Membri ed innovano, in maniera talvolta sostanziale, la situazione vigente. In luogo di una armonizzazione minima, la MiFID si connota allora per un approccio di armonizzazione più elevato. Ma, se come abbiamo stabilito inizialmente il mutuo riconoscimento e l'armonizzazione sono due meccanismi quasi antitetici, come dobbiamo considerare la MiFID?

Ovviamente, più l'armonizzazione è ampia e meno il mutuo riconoscimento ha un ruolo nel non omogeneizzare un determinato settore. La Direttiva fissa però unicamente gli obiettivi che gli intermediari finanziari sono obbligati a perseguire, lasciando discrezionalità sulle modalità con cui farlo. Come visto al punto 8.2, la Direttiva, pur disciplinando il mercato dei servizi finanziari, riesce ugualmente ad ampliare il numero delle attività "franche", che non subiscono un processo di omogeneizzazione. A queste attività viene infatti riconosciuto di essere regolate unicamente dal mutuo riconoscimento.

Inoltre, viene stabilito anche il potere di controllo e di vigilanza del Paese di provenienza sulle attività finanziarie di specifici soggetti, attuando così, anche sotto questo aspetto, il principio di mutuo riconoscimento. Su questo punto occorre però soffermarsi ulteriormente.

Se per quanto riguarda i beni, agli Stati di destinazione è consentito effettuare controlli sulle merci importate (e il Regolamento di cui ci siamo occupati definisce anche queste procedure), per i servizi finanziari il potere di autorizzazione e di vigilanza è unicamente di competenza dello Stato di origine. Anche nella versione iniziale della Direttiva servizi si prevedeva che il controllo dovesse essere effettuato dallo Stato d'origine, attuando in tal modo l'*home-country principle*. Ma il principio del Paese d'origine previsto per la prima versione della c.d. Direttiva Bolkestein poco differisce allora dal mutuo riconoscimento attuato nella MiFID, avvalorando così la tesi secondo la quale i due principi possono anche essere intesi quasi come sinonimi.

6. Il mutuo riconoscimento e la politica fiscale dell'Unione Europea

6.1 L'UE tra fiscalità diretta e fiscalità indiretta

La politica fiscale nell'Unione Europea riguarda in minima parte la fiscalità diretta e in maniera maggiore la fiscalità indiretta. La prima rimane sostanzialmente di competenza degli Stati Membri, mentre la seconda, interessando la libera circolazione delle merci e la libera prestazione dei servizi, viene in parte disciplinata dall'UE. Per l'Europa vengono proposti due diversi e opposti approcci fiscali: uno basato sulla competizione e uno sulla armonizzazione. E quello che prevede la competizione fra regimi fiscali nazionali è molto vicino al punto di vista del mutuo riconoscimento.

Dove l'UE interviene maggiormente è nella definizione delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), stabilendo limiti massimi e minimi per tali aliquote. Tuttavia, agli Stati Membri resta un margine di manovra nella fissazione delle rispettive aliquote IVA.

La convinzione dell'UE è che una armonizzazione a livello fiscale sia necessaria per non falsare la concorrenza tra i Paesi europei. Pertanto, le accise su benzina, alcolici e sigarette sono, ad esempio, soggette ad alcune regole comuni. A ben vedere, però, anche in questo settore, la riduzione dell'armonizzazione a favore del mutuo riconoscimento potrebbe avere effetti realmente concorrenziali.

In sostanza, «il mutuo riconoscimento espone gli Stati Membri a sistemi di concorrenza perché permette agli agenti economici di scegliere tra differenti regimi fiscali e regolatori». ¹⁹ In tal modo, le aziende possono ad esempio scegliere di operare in quei Paesi in cui la tassazione è per loro

19 P. Genschel, "Why no mutual recognition of VAT? Regulation, taxation and the integration of the EU's internal market for goods", in *Journal of European Public Policy*, agosto 2007, p. 750.

meno vessatoria. Come conseguenza, i governi non possono più fissare le tasse esclusivamente con l'occhio rivolto dentro i confini nazionali. Ma devono adottare politiche fiscali che incentivino l'afflusso di imprese straniere. Il risultato positivo sarebbe quello di una salutare corsa verso il basso dei regimi fiscali dei Paesi membri. E il caso irlandese dimostra bene come una tassazione non elevata possa garantire lo sviluppo economico di un Paese.

Ancora una volta, armonizzazione e concorrenza (rappresentata dal principio di mutuo riconoscimento) non possono che essere antitetici. Se da una parte si cerca di livellare dall'alto l'imposizione fiscale, dall'altra si lascia che gli individui possano «ridurre l'onere della tassazione cui sono soggetti, trasferendo capitale e/o lavoro da Paesi caratterizzati da una pressione fiscale elevata ad altri in cui il carico tributario è inferiore. Questo genere di emigrazione impone una disciplina ai governi più prodighi e premia le nazioni che riducono le aliquote d'imposta e adottano riforme fiscali favorevoli alla crescita economica. Come altre forme di concorrenza, anche la concorrenza fiscale produce risultati positivi. Gli individui possono disporre di una maggiore parte del denaro che guadagnano e l'economia trae beneficio dalla riduzione delle aliquote su lavoro, risparmio e investimenti. La mobilità del capitale, caratteristica fondamentale della concorrenza fiscale, contribuisce inoltre a proteggersi dagli abusi dello Stato».²⁰

Si può dire che l'UE abbia scelto un approccio che contempli sia il ricorso al mutuo riconoscimento, ma soprattutto all'armonizzazione delle regole in materia fiscale. Come abbiamo appena visto, a livello comunitario sono infatti regolate imposte sul valore aggiunto, ma anche quelle sull'energia. Tuttavia, il principio che stiamo analizzando è stato preso in considerazione anche negli ultimi anni per risolvere alcune problematiche.

6.2 Il mutuo riconoscimento nelle misure fiscali dell'UE

In questi ultimi anni l'UE ha operato essenzialmente per coordinare meglio i sistemi fiscali degli Stati Membri. Una serie di iniziative sono state annunciate in tal senso dalla Commissione. Ad esempio, uno dei problemi da affrontare riguarda la doppia imposizione. Una persona fisica o una società che agisca in quanto soggetto passivo a livello transfrontaliero può infatti essere soggetta a discriminazione o doppia imposizione o dover sostenere costi di conformità supplementari.

Così come nel caso della MiFID, anche per alcune questioni riguardanti le imposte ci si trova di fronte ad una delle quattro libertà fondamentali: quella della libera circolazione dei capitali nel mercato comune. Le problematiche sopra menzionate costituiscono un disincentivo per le persone fisiche che desiderano lavorare o investire in altri Stati Membri, e un ostacolo allo stabilimento, all'attività e agli investimenti transfrontalieri delle imprese, che non possono quindi trarre interamente vantaggio dal mercato interno.

A tale situazione si è cercato di ovviare soltanto parzialmente con misure prese dagli Stati Membri a livello unilaterale o nelle convenzioni fiscali bilaterali. Ma da alcuni anni le barriere fiscali che si frappongono alle attività e agli investimenti transfrontalieri sono oggetto di numerose controversie in quanto i contribuenti cercano di contestare le norme degli Stati Membri sulla base delle libertà sancite dal Trattato.

Un contribuente in situazione transfrontaliera, che si tratti di un privato o di un'impresa, può essere infatti vittima di doppia imposizione, e può succedere che debba pagare spese supplementari per conformarsi a più regolamentazioni diverse.

Una prima risposta è stata la Direttiva 2003/48/CE,²¹ che cerca proprio di favorire la circolazio-

20 D.J. Mitchell, "L'economia della concorrenza fiscale: armonizzazione o liberalizzazione?", in *La ricchezza e la libertà delle nazioni. Sull'indice delle libertà economiche*, Torino, Istituto Bruno Leoni-The Heritage Foundation, 2004, pp. 11-12.

21 Direttiva 2003/49/CE del 3 giugno 2003 concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti

ne dei capitali evitando che la doppia tassazione sul pagamento degli interessi disincentivi meccanismi volti a investire risorse economiche oltre i confini nazionali. Nello specifico, l'obiettivo dell'atto comunitario è quello di permettere che i redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi corrisposti in uno Stato Membro a beneficiari effettivi che siano persone fisiche, residenti ai fini fiscali in un altro Stato Membro, siano soggetti a un'effettiva imposizione secondo la legislazione di quest'ultimo Stato Membro.

Questo è un esempio di come l'*home-country principle* è stato applicato negli ultimi anni alla questione dell'imposizione fiscale. Per il resto, come detto in precedenza, la Commissione è andata anche nella direzione opposta. Se per i privati si è scelto di rifarsi al mutuo riconoscimento e quindi di far sottostare il beneficiario degli interessi alla legislazione del proprio Paese di provenienza, per le imprese si sta seguendo un'altra strada. Sul finire del 2008, la Commissione ha infatti presentato una proposta legislativa contro gli ostacoli fiscali verso i quali si scontrano le imprese che effettuano operazioni in più di uno Stato Membro. L'obiettivo è di permettere ai gruppi multinazionali di essere tassati, per tutte le loro attività nell'UE, su una base imponibile comune consolidata per l'imposta sulle società.²²

Ma, oltre a questa misura di omogeneizzazione, con la Comunicazione per il coordinamento dei sistemi di imposizione diretta degli Stati Membri nel mercato interno, la Commissione si propone «un funzionamento migliore e coordinato di sistemi di imposizione diretta non armonizzati. Mentre l'armonizzazione si traduce nella creazione di una normativa comunitaria comune che subentra alle normative nazionali, il coordinamento mira a rendere i sistemi interni compatibili con il Trattato e tra loro. Esso dunque non ha lo scopo di sostituire i sistemi fiscali nazionali esistenti con un sistema comunitario uniforme, bensì quello di garantire che tali sistemi nazionali possano funzionare insieme senza incoerenze».²³

Per concludere questa parte sulle politiche fiscali dell'UE, si può dunque affermare che essa operi su un duplice versante: da una parte attraverso l'armonizzazione delle legislazioni nazionali, dall'altra basandosi sull'*home-country principle* (come risulta dalla adozione della Direttiva 2003/48/CE), cercando inoltre di risolvere determinate problematiche attraverso il coordinamento (e non l'armonizzazione) dei regimi fiscali nazionali.

7. Il mutuo riconoscimento e lo "Stato sociale"

7.1 Un settore dove non si applica il principio: il mercato del lavoro

Ora, dopo avere affrontato una serie di ambiti in cui il mutuo riconoscimento viene più o meno applicato, è il caso di vedere un settore in cui tale principio non viene affatto considerato. L'Unione Europea, infatti, nel caso del mercato del lavoro abbraccia un principio opposto (chiamato "parità di trattamento"), considerando il mutuo riconoscimento come una sorta di *social dumping*.

Allo stato attuale, una persona che, decidendo di muoversi da uno Stato Membro in un altro per lavorare, riceve il trattamento dello Stato di destinazione: per ciò che riguarda ovviamente le condizioni di lavoro.

Si verifica dunque una situazione per la quale «un'impresa tedesca oggi può importare *Cassis* da Digione, ma se si chiede a un lavoratore di Digione di emigrare in Germania e produrre *Cassis* nella Valle del Reno, non gli si può pagare il salario francese, o concedere la festività nazionale fran-

di interessi e di canoni fra società consociate di Stati Membri diversi.

22 Si tratta della *Common consolidated corporate tax base* (CCCTB), da applicare alle attività di dimensione UE dei gruppi multinazionali.

23 Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Coordinamento dei sistemi di imposizione diretta degli Stati Membri nel mercato interno, p. 4.

cese del 14 luglio o garantire la pensione prevista dallo Stato francese».²⁴

Ma la differenza nello scegliere fra l'*host-State* e l'*home-State principle* produce importanti conseguenze per quanto riguarda l'occupazione. Infatti, «l'adozione del principio di mutuo riconoscimento nel mercato del lavoro europeo aumenta la mobilità dei disoccupati (classici), promuove la competizione nel mercato del lavoro e riduce la disoccupazione, incrementando gli elementi di flessibilità nei Paesi europei con conseguente aumento di salari e legislazioni meno rigide».²⁵

Partendo dal presupposto che in Europa esiste una disoccupazione di tipo classico (dovuta a eccessive rigidità) e che chi cerca un lavoro è pronto a muoversi da uno Stato Membro all'altro per trovarlo, allora con il mutuo riconoscimento si hanno più probabilità di ridurre la disoccupazione piuttosto che con l'attuale *host-country principle*. Ad esempio, un datore di lavoro italiano non richiederà un lavoratore irlandese che deve sottostare alle regole italiane, ma lo richiederà se quello stesso lavoratore potesse rispondere alla legislazione del suo Paese di provenienza. E questo perché in Italia ci sono condizioni per il lavoro dipendente più rigide, mentre in Irlanda i salari sono più bassi e il sistema di protezione sociale è più flessibile del nostro.

Di fronte all'ipotesi di un mutuo riconoscimento anche in tale abito, inizialmente «gli italiani vorrebbero mantenere le proprie rigidità perché il mutuo riconoscimento lo consente, ma ben presto cambierebbero il loro modo di pensare, probabilmente sotto la pressione delle componenti più 'deboli' della forza lavoro italiana (le donne, i giovani, gli abitanti del Mezzogiorno)».²⁶

In definitiva, l'*home-country principle* incentiverebbe la mobilità e favorirebbe l'aumento dell'occupazione a livello europeo. E si avrebbe, nel lungo periodo, una sorta di armonizzazione "a posteriori" del mercato del lavoro e del *welfare state* europeo scaturente dal basso, in luogo degli usuali processi di armonizzazione *top-down*.

7.2 Cosa (non) è successo in questi ultimi anni

Dal 2003 fino ad oggi, l'ambito della libera circolazione dei lavoratori non è stato oggetto di evoluzioni normative che ribaltino l'impostazione finora data alla disciplina comunitaria in materia. Sono stati emanati due importanti atti normativi, la Direttiva 2004/38/CE²⁷ e il Regolamento 883/2004/CE,²⁸ che però sostanzialmente confermano e sviluppano i principi ormai consolidati e codificano gli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Il primo di questi atti normativi, la Direttiva 2004/38/CE, insieme al Regolamento 1612/68/CE, racchiude tutta la disciplina della libertà di circolazione dei lavoratori ispirata all'abolizione di qualunque ostacolo che possa generare discriminazione e, conseguentemente, che sia in grado di incidere negativamente su tale libertà. Tale direttiva riconosce al lavoratore migrante delle tutele in ingresso nello Stato ospitante, modulandole in proporzione alla permanenza nello stesso Stato.

Il Regolamento 883/2004/CE invece ha ad oggetto il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e assume il principio della *lex loci laboris* come regola generale di conflitto (in altre parole,

24 F. Kostoris Padoa Schioppa, "Mutual Recognition, Unemployment and the Welfare State", in Id. (a cura di), *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, p. 193.

25 Ivi, p. 207.

26 Ivi, p. 214.

27 Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati Membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in GUCE L 158/77 del 30 aprile 2004.

28 Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, in GUCE L 166/1 del 30 aprile 2004.

come regola per l'individuazione della normativa da applicare). In virtù di tale principio, indipendentemente dal luogo di residenza del lavoratore o della sede sociale dell'impresa, la legge che si applica è quella dello Stato in cui la prestazione lavorativa si svolge.

Ciononostante, questo Regolamento è rimasto lettera morta, poiché l'adozione del relativo regolamento di attuazione sta incontrando l'opposizione dei Paesi di recente ingresso nell'UE. La regola del sistema continua quindi a trovarsi nel Regolamento 1408/71/CE.

È evidente dunque come, pur trovando resistenze per la sua entrata in vigore, il Regolamento 883/2004/CE non conceda spazio alla applicazione del mutuo riconoscimento. Non meraviglia che ad opporsi siano i Paesi che di recente sono entrati nell'UE. Con una tale disciplina, per loro risulta difficile attirare lavoratori da altri Paesi con normative più rigide, mentre se venisse applicato il principio del Paese d'origine i propri disoccupati non incontrerebbero difficoltà ad essere assunti in Stati come l'Italia, portando in dote condizioni contrattuali più flessibili.

8. La riforma del regime di riconoscimento delle qualifiche professionali

8.1 Dal 1957 ad oggi: come è cambiato il principio di mutuo riconoscimento

Sempre a proposito della libera circolazione dei lavoratori, è stata emanata una Direttiva (la 2005/36/CE)²⁹ volta a riformare il regime di riconoscimento delle qualifiche professionali. Tutto questo al fine di contribuire alla flessibilità dei mercati del lavoro, realizzare una maggior liberalizzazione delle prestazioni di servizi, favorire un maggiore automatismo nel riconoscimento delle qualifiche, e semplificare le procedure amministrative.

Come visto in sede introduttiva, la prima applicazione del mutuo riconoscimento può essere vista nella presenza del riconoscimento dei diplomi nel Trattato CE. E al 1957 risale anche la prima Direttiva volta a disciplinare la materia.

Nel 1957 viene però applicato un principio differente rispetto a quello stabilito dalla Corte di giustizia delle Comunità europee con la sentenza *Cassis de Dijon*. In un suo saggio compreso all'interno del volume *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, Kalypso Nicolaidis disegna un quadro diviso in tre fasi a proposito dei paradigmi seguiti dall'UE nell'applicazione del mutuo riconoscimento alle qualifiche professionali.

Nicolaidis ricostruisce tale percorso dicendo che «il primo passo è rappresentato dalla Direttiva del 1957 sul mutuo riconoscimento dei diplomi, dei certificati e delle qualifiche professionali, volta a stabilire la libertà di stabilimento e la libertà di circolazione dei servizi. Ma il mutuo riconoscimento è stato erroneamente interpretato fino alla metà degli anni Settanta come se richiedesse la piena armonizzazione degli standard riguardanti la formazione professionale delle persone. In sostanza, una armonizzazione massima come prerequisito per l'applicazione del principio ai diplomi. Un secondo paradigma è stato invece seguito dalla metà degli anni Settanta, sostituendo il sopra menzionato ricorso a una armonizzazione quantitativa con un approccio qualitativo: l'equivalenza dei diplomi venne quindi stabilita non in base alla loro rassomiglianza ma alla loro comparabilità. Un terzo stadio è cominciato nei primi anni Ottanta, slegando il mutuo riconoscimento dall'armonizzazione».³⁰

8.2 Razionalizzare le regole: la Direttiva 2005/36/CE

La Direttiva 2005/36/CE è stata adottata per consolidare in un unico atto legislativo quindici diret-

29 Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

30 F. Kostoris Padoa Schioppa, "Preface", in Id. (a cura di), *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, p. XIII.

tive che si sono susseguite per disciplinare la materia durante la costruzione dell'Unione Europea. Fra queste quindici Direttive ne figurano dodici settoriali riguardanti le professioni di medico, infermiere, odontoiatra, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto; e tre che hanno introdotto un sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali riguardante la maggior parte delle altre professioni regolamentate.

Come premessa occorre dire che questa Direttiva si applica a tutti i cittadini di uno Stato Membro che intendono esercitare una professione regolamentata in uno Stato Membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali, sia come lavoratori autonomi che dipendenti.

L'obiettivo fondamentale è dunque quello di razionalizzare, semplificare e migliorare le norme sul riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali. Come avviene per gli altri atti, la Comunità interviene per applicare il principio di mutuo riconoscimento quando, invocando il principio di sussidiarietà, ritiene di poter realizzare meglio gli scopi prefissati rispetto ai singoli Stati Membri.

Anche per le merci si è visto che, pur essendo in vigore il principio da noi analizzato, le resistenze attuate dagli Stati alla libera circolazione di prodotti che non rispondano in pieno alle norme tecniche imposte dallo Stato di destinazione hanno la conseguenza di non garantire la libera circolazione delle merci stabilita nel Trattato. La Commissione è così intervenuta, a fronte delle numerose denunce rivolte da imprese produttrici alla Corte, per chiarire l'applicazione del mutuo riconoscimento.

Allo stesso modo, la difficoltà di garantire il libero riconoscimento delle qualifiche professionali è stato il motivo per il quale la presente direttiva fissa le regole con cui uno Stato Membro ospitante, «che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati Membri [...] e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitarvi la stessa professione».³¹

9. Il mutuo riconoscimento e la cooperazione in campo giudiziario

9.1 La cooperazione giudiziaria civile e penale

Tra i numerosi ambiti di applicazione del mutuo riconoscimento vi è anche quello della cooperazione in campo giudiziario. La cooperazione giudiziaria in materia civile e penale nell'Unione Europea è stata inserita come "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht del 1992, e successivamente modificata e integrata dai Trattati di Amsterdam e di Nizza.

Tale cooperazione mira sostanzialmente a stabilire una stretta collaborazione tra le autorità degli Stati Membri per eliminare ogni ostacolo derivante dalle differenze esistenti tra i diversi sistemi giudiziari e amministrativi. Essa si fonda inoltre su un complesso quadro istituzionale e ha portato, negli ultimi anni, ad una molteplicità di iniziative volte alla creazione di uno spazio giudiziario europeo unificato. Per ottenere tale obiettivo si è proceduto attraverso l'attuazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie e la promozione di una armonizzazione crescente del diritto sostanziale e procedurale tra gli Stati Membri.

Il Consiglio europeo, riunito a Tampere in ottobre 1999, ha dichiarato che il principio del reciproco riconoscimento dovrebbe diventare la pietra angolare della cooperazione giudiziaria nell'Unione tanto in materia civile quanto in materia penale. Il rafforzamento del principio in queste materie non solo faciliterebbe la cooperazione fra le autorità, ma contribuirebbe anche ad una migliore tutela giudiziaria dei diritti della persona.

³¹ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, p. 6.

Dal 2003 in poi si sono succeduti diversi atti comunitari per incrementare la realizzazione di uno spazio giudiziario unificato, che in diverse occasioni hanno avuto come strumento utilizzato proprio il mutuo riconoscimento. Ad esempio, tale principio è stato utilizzato in campo civile nel Regolamento (CE) n. 2201/2003³² e nel Regolamento (CE) n. 805/2004.³³ Anche sul versante penale si è andati avanti allo stesso modo, come nel caso della Decisione quadro 2006/783/GAI³⁴ e della Decisione quadro 2005/214/GAI.³⁵

9.2 Come opera il mutuo riconoscimento in tali atti

Il mutuo riconoscimento, basandosi sulle nozione di equivalenza, fa sì che una decisione dell'autorità di uno Stato Membro possa essere accettata in quanto tale in un altro Stato. Inoltre, allo stesso modo che negli altri settori, anche in ambito giudiziario procede spesso di pari passo con un grado minimo di armonizzazione dell'attività degli Stati Membri, ma può anche rendere inutile tale armonizzazione.

Si può dunque affermare che, ad esempio, non esista un vero e proprio diritto penale europeo: non essendo, il diritto penale degli Stati Membri, armonizzato a livello comunitario. I tribunali nazionali applicano infatti i codici penali dei rispettivi Stati Membri e su tale fonte giuridica fondano le loro sentenze. Succede però che l'applicazione di una decisione definitiva in materia penale in uno Stato Membro diverso da quello che l'ha adottata sia spesso ostacolata da problemi di tipo amministrativo, dalla lentezza della procedura o da una mancanza di fiducia tra gli Stati. Per questi motivi si è intervenuti negli ultimi anni per garantire una migliore applicazione del principio di riconoscimento reciproco delle sentenze definitive.

I due atti prima richiamati, riguardanti la giustizia penale, intendono proprio andare in questa direzione. La prima Decisione del Consiglio si propone di rinforzare la cooperazione tra gli Stati Membri permettendo alle sentenze emesse dai tribunali, e riguardanti gli ordini di confisca, di essere eseguite e rese valide immediatamente. La seconda estende il mutuo riconoscimento alle infrazioni di carattere finanziario imposte da tribunali e autorità amministrative di altri Stati Membri.

Per quanto riguarda l'ambito civile, il Regolamento (CE) n. 2201/2003 mira a riunire in un unico documento le disposizioni sul divorzio e sulla responsabilità genitoriale, prevedendo, fra l'altro, il riconoscimento automatico delle decisioni relative al diritto di visita dei minori. Mentre il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 definisce norme minime affinché le decisioni giudiziarie, le transazioni giudiziarie e gli atti pubblici relativi a crediti non contestati possano circolare liberamente. Ciò significa il riconoscimento e l'esecuzione automatica, senza procedimento intermedio né motivo di rifiuto di esecuzione, delle decisioni pronunciate in un altro Stato Membro.

32 Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio del 27 novembre 2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000.

33 Regolamento (CE) n. 805/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati.

34 Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio del 6 ottobre 2006 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

35 Decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie.

10. Conclusioni

Al termine di questa breve analisi dell'applicazione del mutuo riconoscimento in ambito comunitario dal 2003 al 2008 balza all'occhio la vastità dei campi in cui tale principio è stato o potenzialmente possa essere applicato nella sua interezza o con gradazioni differenti. Considerate le ampie competenze di cui sono depositari gli organi dell'UE e il loro attivismo, risultava assai complesso offrire un quadro dettagliato di tutto ciò che in questi ultimi anni ha riguardato il mutuo riconoscimento. Ci siamo concentrati su alcuni settori e su alcuni atti (forse i più rappresentativi) con la speranza di avere dato un'idea del modo in cui il principio viene declinato dalla Comunità. In sostanza, si voleva dimostrare come «il principio di mutuo riconoscimento è stato pienamente o parzialmente adottato in Europa in tre delle quattro aree che riguardano le libertà fondamentali previste dal Trattato, con rilevanti implicazioni per l'eliminazione delle barriere doganali e per la circolazione di beni, servizi e capitali».³⁶

Dopo la sentenza *Cassis de Dijon* del 1979 la competizione fra prodotti simili ma non identici è infatti aumentata, causando diversi effetti positivi: la riduzione del prezzo del prodotto, l'accrescimento della sua qualità e della quantità prodotta. Sicuramente avrà svantaggiato alcuni produttori, ma senza dubbio ha migliorato l'efficienza del mercato a tutto vantaggio dei consumatori. E tutto è successo senza chiedere agli Stati di modificare le loro legislazioni. Ogni Stato ha potuto mantenere le proprie regole permettendo nello stesso tempo che le leggi di un altro Stato venissero accettate e ritenute valide nel caso di prodotti o servizi "importati"; il tutto ovviamente tenendo conto delle deroghe a tale principio, come la salute dei consumatori o il rispetto dell'ambiente.

Il mutuo riconoscimento viene applicato ampiamente nel caso dei beni, e con il Regolamento del 2008 si è stabilito una volta per tutte il comportamento che gli Stati devono tenere per fare in modo che il principio possa funzionare nel miglior modo possibile, senza che il singolo Stato possa opporre barriere alla circolazione dei prodotti qualora essi non arrechino potenziali danni alla salute del consumatore o al patrimonio culturale e ambientale della nazione. Con la Direttiva servizi si è invece persa una grande opportunità per estendere l'*home-State principle* (che abbiamo visto essere sostanzialmente sinonimo del mutuo riconoscimento) anche a questo settore. Nonostante la proposta inizialmente prevedesse l'applicazione del principio, si è invece optato per lo stralcio del principio del Paese d'origine.

Per ciò che riguarda i capitali, abbiamo visto come la Direttiva MiFID sia intervenuta armonizzando i servizi e le attività finanziarie ma estendendo il mutuo riconoscimento ad una serie di attività promosse da soggetti ben specificati nell'atto preso in esame, e riconoscendo il potere del Paese d'origine in materia di conferimento di autorizzazioni e di vigilanza. Sempre per favorire la libera circolazione dei capitali, evitando problematiche come la doppia tassazione, sono state prese in esame due diverse deliberazioni degli organi della Comunità che hanno come oggetto questioni di natura fiscale. La Direttiva e la Comunicazione analizzate mostrano bene i due approcci seguiti dall'UE in materia fiscale: da una parte applicando il mutuo riconoscimento e dall'altra prevedendo l'omogeneizzazione delle normative.

Abbiamo invece constatato come praticamente non si applichi l'*home-country principle* nella quarta libertà fondamentale: quella che prevede la libera circolazione dei lavoratori (e anzi viene definito in maniera negativa come *social dumping*); mettendo inoltre in evidenza come questa situazione non contribuisca a mettere in moto una progressiva riduzione della disoccupazione nei Paesi dell'UE. Come presentato al punto 11 ci sono diversi campi del capitale umano dove il mutuo riconoscimento è già stato adottato, per esempio nell'equivalenza delle qualifiche professionali dei lavoratori, perché questi settori sono considerati parte del mercato dei servizi o dei capitali. Ma il riconoscimento delle qualifiche professionali ci ha consentito di presentare il principio di

³⁶ F. Kostoris Padoa Schioppa, "Mutual Recognition, Unemployment and the Welfare State", in Id. (a cura di), *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, p. 211.

mutuo riconoscimento sotto un altro punto di vista. Con l'exkursus fatto dal 1957 in poi, la questione relativa ai diplomi ci ha permesso di vedere come il principio da noi analizzato abbia segnato nel 1979 un punto di svolta nella sua applicazione. Se originariamente era confinato a un solo aspetto della vita comunitaria e, tra l'altro, veniva associato ad una piena armonizzazione, quale condizione essenziale per il suo funzionamento, con la *Cassis de Dijon* l'ambito di applicazione è stato esteso e da allora si è configurato in maniera totalmente differente, come principio antitetico alla omogeneizzazione delle legislazioni nazionali.

Infine, si è ritenuto opportuno presentare un altro settore, quello riguardante la cooperazione in ambito giudiziario. La scelta è dovuta sia alla volontà di offrire un quadro delle possibilità di applicazione del principio preso in esame (che può riguardare settori economici o materie più propriamente legali), sia all'importanza e all'ampio utilizzo che il mutuo riconoscimento ricopre in tale settore.

Come emerso dal nostro *paper*, l'estensione del mutuo riconoscimento porterebbe vantaggi pure dove è stato sinora sotto-utilizzato, ma, «purtroppo, anche per ciò che riguarda gli scambi di beni si fa spesso una gran confusione tra l'instaurazione della concorrenza e l'armonizzazione delle condizioni di concorrenza. In effetti, è frequente sentir dire che la concorrenza non può essere giusta o effettiva se, ad esempio, i diversi produttori non operano entro il medesimo ambiente legale, regolamentare o fiscale».³⁷

Tuttavia, abbiamo avuto modo di vedere che per i beni «la visione concorrenziale resta senza dubbio predominante di fronte alla visione armonizzatrice. Se il principio d'origine è dunque bene accettato nell'ambito del commercio dei beni, la coerenza esige di accettarlo anche negli altri settori e per esempio in quello dei servizi».³⁸ Da questo punto di vista la Direttiva Bolkestein rimaneva fedele ad una visione dell'integrazione economica europea all'insegna della concorrenza e del mutuo riconoscimento. La concorrenza, se è valida negli scambi dei beni, può essere applicata anche ai servizi, così come alle regole giuridiche e fiscali. È per questo motivo che, invece di armonizzare, è preferibile mettere in competizione i regimi impositivi, le norme e i sistemi giuridici.

Il mutuo riconoscimento rappresenta dunque il massimo possibile della concorrenza istituzionale. Con la sua applicazione si riconosce la validità e l'estendibilità delle legislazioni degli Stati Membri fuori dai propri confini, con il conseguente venir meno del monopolio dello Stato sulla normazione da attuare sul suo territorio.

Giova ricordare che il timore per la sua attuazione può essere superato tenendo sempre presente che esso è pienamente compatibile con l'approvazione di standard minimi applicati in tutta la Comunità. Per il mercato dei beni, questa soglia minima è rappresentata dalla tutela ambientale, dalla salute del consumatore, ecc. In sostanza, «dovrebbe esserci un pacchetto di diritti garantiti ovunque in Europa, oltre ai quali ogni Paese dovrebbe essere libero di porre regole per i propri lavoratori di mettere in atto le proprie strategie legate alla protezione sociale, nel rispetto delle regole degli altri, e questo grazie al mutuo riconoscimento».³⁹

L'Unione Europea, se in alcuni settori è volta a promuovere il principio in maniera assai ampia (come nel caso dei beni), da quanto abbiamo avuto modo di vedere nel caso del regime da applicare ai lavoratori salariati è intenzionata invece a perseguire un'altra strada, ma non è detto che l'influenza dei Paesi recentemente ammessi nell'UE non possa giocare un ruolo nel modificare tale indirizzo.

37 P. Salin, "La liberalizzazione dei servizi è essenziale al futuro del mercato europeo".

38 *Ibidem*.

39 F. Kostoris Padoa Schioppa, "Mutual Recognition, Unemployment and the Welfare State", in Id. (a cura di), *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, p. 213.

Interventi

Come si è visto, una trattazione dell'applicazione del principio di mutuo riconoscimento in ambito comunitario porta inevitabilmente a toccare una ampia varietà di settori: dalla libera circolazione delle merci all'ambito giudiziario, passando per la libera circolazione dei servizi, i mercati finanziari, la politica fiscale dell'UE, il welfare e il riconoscimento delle qualifiche professionali. Pertanto, i contributi che seguiranno toccheranno solo alcuni aspetti affrontati dal paper. Nel primo di questi contributi, la professoressa Kostoris ha affrontato il rapporto fra il mutuo riconoscimento e le cosiddette quattro libertà fondamentali sancite in ambito comunitario, e soprattutto la libera circolazione di beni, servizi e persone. In tali settori la gradazione di applicazione del principio è la più varia. Se, con alcune eccezioni, è diffuso nel caso dei beni, il principio del Paese d'origine non si applica ai servizi. Nello stesso tempo, anche nel primo frangente, si presentano eccezioni: il commercio di alcuni beni è regolamentato da specifiche e stringenti norme.

Fiorella Kostoris

Questa rassegna sul mutuo riconoscimento, che ne analizza l'applicazione a livello comunitario, mi sembra veramente ben fatta. Essa è talmente estesa che mi limiterei ad aggiungere qualcosa esclusivamente su alcune sezioni. In particolare vorrei circoscrivermi all'analisi (nei soli aspetti generali) dell'adozione del mutuo riconoscimento nelle cosiddette quattro libertà. Quindi tralascerei di occuparmi sia della parte riferita al diritto penale e civile, che pure nella rassegna viene trattata, sia della parte economica non riguardante le quattro libertà, ad esempio quella sul mutuo riconoscimento e la fiscalità e sulle stesse quattro libertà non intenderei addentrarmi su elementi rilevanti ma specifici, quali, ad esempio, quelli sulla Mifid, riferentesi ai mercati finanziari.

Per cominciare ad entrare in tema, occorre, innanzi tutto, stabilire cos'è il principio del mutuo riconoscimento e perché viene considerato diverso da quello del Paese d'origine, nonostante, in realtà, i due appaiano molto simili. La codificazione del principio del mutuo riconoscimento nasce grazie alla Corte di Giustizia Europea, anche se esso è implicito già nel Trattato di Roma. Quest'ultimo, d'altronde, a complicare la nostra comprensione, usa lessicalmente la parola mutuo riconoscimento a proposito dei diplomi rilasciati dai vari Stati Membri, con un significato che però è esattamente l'opposto di quello poi preso da questo termine in sede giurisprudenziale, significato che tuttora mantiene. Perché il cosiddetto mutuo riconoscimento dell'articolo 47 del Trattato di Roma è, in verità, uno strumento di coordinamento, di armonizzazione, quasi di standardizzazione dei diplomi, diversamente da quanto inteso nel linguaggio oggi adottato. Si può affermare che il principio del mutuo riconoscimento – come lo concettualizziamo ora – nasce nel 1979, a seguito di una sentenza della Corte di Giustizia Europea sul cosiddetto *Cassis de Dijon*, un vinello francese poco alcolico, rispetto a cui precedentemente i tedeschi impedivano l'importazione. In quella circostanza la Corte ha stabilito che, se due o più Stati Membri dell'Unione presentano standard, regolazioni, leggi diversi concernenti la produzione o la distribuzione di un bene, il Paese di destinazione non può vietare l'import per il solo fatto di possedere regole differenti dal Paese di origine. Si noti che la mancata adozione del principio non solo prima della sentenza del 1979 era attuata sistematicamente, ma veniva anche presentata come una forma di non discriminazione perché, di fatto, i Paesi dell'Unione mostravano di seguire le stesse regole per i loro prodotti e per quelli provenienti dall'estero. In realtà, con tale sistema, si evitava, ad esempio, l'importazione del vinello francese in Germania, dove la regolamentazione sugli alcolici era differente che nell'esagono, implicando un grado alcolico superiore a quello del *Cassis de Dijon*: curiosamente si affermava che i cittadini tedeschi, in assenza di divieti, sarebbero diventati "addicted" al *Cassis*, perché avrebbero ecceduto nel bere una bevanda troppo poco alcolica. Questa impostazione veramente bizzarra portava al risultato desiderato dai birrai tedeschi, di ridurre, cioè, la concorrenza dal Resto del

Mondo. Nel 1979, dunque, la Corte di Giustizia Europea ha stabilito che, a fronte di standard eterogenei nell'Unione, gli Stati Membri di destinazione di un prodotto non possono vietarne l'importazione per il solo fatto di usare regole diverse, salvo che non si dimostri che quel bene danneggia la salute delle persone. Poiché non può avvenire che un vinello innocuo al di là del confine sia pericoloso al di qua, con quella sentenza si è riusciti ad eliminare numerose barriere non tariffarie alla circolazione intracomunitaria delle merci.

È chiaro che con il principio del mutuo riconoscimento si utilizza come criterio di regolazione quello del Paese d'origine, nel senso che, in caso di differenti standard nello Stato di partenza e di arrivo, contano le regole vigenti nel primo. Nell'adozione del mutuo riconoscimento esistono, però, deroghe ed eccezioni, per ragioni di interesse generale, assenti con il criterio chiamato del Paese d'origine: nella sentenza del *Cassis de Dijon*, esse riguardavano la salute, mentre in altre situazioni ci si riferisce alla moralità, alla sicurezza, alla tutela ambientale, e così via. Tali deroghe, però, sono spesso purtroppo utilizzate come alibi per limitare la concorrenza. Di conseguenza, con il suo automatismo, il principio del Paese di origine è più atto a promuoverla.

A proposito del rapporto fra mutuo riconoscimento e armonizzazione, vorrei aggiungere che il primo, non richiedendo identici standard comunitari, in un certo senso è l'opposto del secondo. Tuttavia, è anche vero che ci dev'essere un coordinamento o un'armonizzazione minimi sottostanti. Ad esempio, nel caso del *Cassis de Dijon*, essi riguardavano l'accordo sul fatto che la salute è un obiettivo irrinunciabile, su cui non si transige, ed ha un valore da salvaguardare con estrema cura. In definitiva, il mutuo riconoscimento richiede un coordinamento o una armonizzazione minimi, ma è l'opposto di una piena armonizzazione.

A questo punto, due domande sembrano rilevanti. La prima è: perché il principio del mutuo riconoscimento non è mai entrato nella legislazione comunitaria primaria salvo, come si diceva, a proposito dei diplomi, dove però emerge una distorsione del concetto stesso? I tentativi da parte della Convenzione di inserirlo nella recente bozza del Trattato Costituzionale Europeo non sono stati coronati da successo. Ad un esame più approfondito, si comprende bene perché così sia andata: l'anno era il 2004, un momento, da un lato, segnato da dibattiti ostili, se non furiosi, promossi dai sindacati contro la Direttiva "Bolkestein", introduttrice del principio del Paese di origine nell'offerta dei servizi intraeuropei, dall'altro, caratterizzato da fortissimi timori sulla possibile concorrenza che l'ingresso nella Comunità di dieci nuovi Paesi relativamente poveri (effettivamente entrati nell'Unione di lì a poco) avrebbe comportato nei mercati di tre delle quattro libertà (con l'eccezione di quello dei capitali). Sarebbe stato, dunque, più facile inserire il principio del mutuo riconoscimento a metà degli anni '50 nel Trattato di Roma, perché uno dei suoi pilastri principali era la concorrenza e i tempi erano propizi. Ma allora non fu fatto, probabilmente per l'insufficiente comprensione analitica dell'epoca circa le conseguenze anticompetitive delle barriere non tariffarie. Successivamente, più di 20 anni dopo, fu data attuazione al mutuo riconoscimento per via giurisprudenziale, ritenendolo un derivato de facto delle norme primarie. Oggi tale principio appare indebolito sia nella sua realizzazione effettiva, sia nella sua statuizione normativa, perché il contributo della competizione, ritenuto per l'efficienza e l'equità come un fattore inestimabile dal Trattato di Roma, negli ultimi cinque anni è percepito, invece, in termini attenuati, come mostrano le bozze del Trattato di Lisbona e precedentemente del Trattato Costituzionale, focalizzati sull'"economia sociale di mercato". Formula con la quale si tenta di controbilanciare il valore della concorrenza con altri di carattere social-protettivo, entrati nella Comunità soltanto con il Trattato di Maastricht del 1992.

La seconda domanda è allora: il mutuo riconoscimento può ancora essere incorporato nella legislazione primaria dell'Unione Europea, visto che nel 2000 la Commissione ha preparato – e poi nel 2008 il Parlamento di Strasburgo ha approvato – un regolamento per meglio applicare quel principio al mercato dei beni? Il momento attuale non potrebbe essere più inadatto. Tutta la disciplina degli Aiuti di Stato è stata rimessa di fatto in discussione, e si chiudono ambedue gli occhi

di fronte a evidenti violazioni intraeuropee delle regole concorrenziali, anche se poi l'eterogeneità dei fini consente che la competizione trionfi, senza che l'Autorità della Commissione intervenga. In tal senso, un esempio preclaro, offerto dal mercato finanziario, concerne il comportamento dell'Irlanda, la quale, dopo il fallimento della Lehman Brothers del 15 settembre 2008, ha cominciato a garantire tutti i debiti delle sue banche, in ciò immediatamente seguita dalla Grecia e poi da vari altri Paesi. La Commissione non ha aperto procedure contro di essi per Aiuti di Stato, distortivi della concorrenza intraeuropea, pur manifesti, ma, essendo quello dell'Unione un mercato unico dei capitali, dove il trasferimento dei conti bancari da un partner ad un altro dell'Eurozona è immediato, al Consiglio Europeo del 12 Ottobre 2008 non è rimasto che deliberare un'azione coordinata fra i 27 Paesi esattamente in questa direzione protettiva, a favore di tutti. All'uopo, hanno giocato la percezione da parte di ciascuno del rischio del contagio e il timore che senza coordinamento europeo altri Stati Membri potessero agevolare più intensamente i loro intermediari finanziari. Così si è raggiunta una situazione perfettamente concorrenziale di *level playing field*.

D'altronde, la competizione piace così poco ai policy-makers che al G8 dell'Aquila della primavera 2009, fra i 12 punti esposti dal *Global Legal Standard*, si è perfino arrivati a chiedere di evitare fra i maggiori Paesi del mondo qualunque "race to the bottom" nei campi occupazionale, sociale, ambientale. Le prospettive attuali del mutuo riconoscimento sono dunque modeste, mentre, per un futuro più lontano, sono difficili da delineare.

Vediamo ora gli effetti che una più ampia adozione di tale principio presumibilmente comporterebbe nel Mercato Unico, partendo dal settore più aperto, quello dei capitali, dove sussiste la quasi globalizzazione. In esso, in prima approssimazione, sembra che il principio del mutuo riconoscimento non sia particolarmente necessario, perché questo mercato è già pressoché mondiale e perché al suo interno la distinzione fra origine e destinazione non assume rilevanza. Lo sapevano già anche i romani quando sentenziavano che "pecunia non olet": insomma, non è noto da dove davvero provenga il denaro. Per quanto concerne, poi, i servizi resi nel mercato dei capitali, la Mifid, la Direttiva Europea, incorpora il mutuo riconoscimento, adottando il principio del Paese d'origine. Questo, tuttavia, in tale fattispecie non si differenzia molto dal principio del Paese di destinazione, poiché nei servizi finanziari c'è già un'armonizzazione completa dei criteri, dei parametri e delle metodologie, dappertutto praticamente identici. Pertanto, se invece di stabilire la predominanza del mercato di partenza, si garantisse quella del mercato di arrivo, non emergerebbe alcuna effettiva conseguenza.

Diverso è il caso del settore dei beni, perché in esso la distinzione tra origine e destinazione è molto rilevante, come abbiamo già avuto modo di ricordare a proposito del *Cassis*. L'adozione del principio del mercato d'origine è effettivamente necessaria per promuovere la concorrenza, in quanto elimina le barriere non tariffarie, rendendo operativo lo spirito del Trattato di Roma e di tutta la costruzione europea. Ancora oggi ci sono però moltissime deroghe o eccezioni che i Paesi stanno inventandosi, al fine di limitare la concorrenza dall'esterno. Il risultato è quello di depotenziare la portata del mutuo riconoscimento, non utilizzandolo quanto si potrebbe e, secondo me, si dovrebbe, allo scopo di accrescere l'efficienza e l'equità dei nostri sistemi. Alcune deroghe sono addirittura di ordine generale, ovvero, vi sono interi settori sottratti al mutuo riconoscimento. Si pensi, ad esempio, al caso dei prodotti farmaceutici, il cui mercato è molto particolare in ragione della presenza fortissima di interventi pubblici regolatori e di bilancio, decisi senza coordinamento da ciascuno Stato Membro.

Affrontiamo ora l'analisi del mutuo riconoscimento nel mercato di cui si è più dibattuto negli ultimi anni, quello dei servizi e, di conseguenza, del lavoro. Il libro che avevo scritto per l'editore Palgrave MacMillan (*The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*) è stato redatto immediatamente prima che iniziasse nel 2004 il dibattito sulla proposta di Direttiva Bolkestein, oggetto di attacchi clamorosi anche perché avanzata in un momento sbagliatissimo per sostenere il principio del Paese d'origine, esplicitamente affermato dall'articolo 16 della bozza. Il

putiferio su di essa creato dai sindacati, dai politici nazionalisti, dai protettori “peronisti” di ogni ordine e specie, fieramente contrari alla concorrenza, si è acquietato solo quando l’articolo 16 è stato eliminato e la Direttiva è stata totalmente stravolta, solo apparentemente “salvandosi” con un compromesso trovato nel Parlamento Europeo.

Nel gergo e nelle norme dell’Unione, la parola “servizi” è generica, perché può identificare un tipo di output, oppure di input, il che aiuta a comprendere perché il mutuo riconoscimento si possa adottare nel mercato dei servizi più facilmente che in quello del lavoro (dipendente), ma più difficilmente che nel mercato dei beni. Nella Direttiva Europea sui servizi poi approvata, profondamente modificata rispetto alla originaria Bolkestein, sono presenti tre tipologie di servizi transfrontalieri: 1) quelli offerti da un lavoratore dipendente che viene mandato temporaneamente oltre confine da un’impresa di un altro Paese (*posted worker*); 2) quelli forniti da un’impresa che grazie alla libertà di stabilimento, come si usa dire, decide di andare oltre frontiera; 3) quelli di un lavoratore autonomo che temporaneamente sconfinava in un altro Stato Membro. Purtroppo non è stato chiaro, fin dall’inizio del dibattito, che le categorie interessate erano tre: molte analisi, anche accademiche, ritenevano che esse fossero due, dal momento che l’unica disaggregazione che a loro sembrava rilevante era quella della temporaneità o meno dello sconfinamento. Invece è assai importante distinguere, all’interno dei casi di varco temporaneo delle frontiere intracomunitarie, la tipologia del *posted worker*, il lavoratore dipendente di un’impresa del Paese A che va a fornire il suo servizio in B, dalla tipologia del lavoratore autonomo. Mentre nel primo caso si applica, per normative precedenti esplicitamente non modificate né dalla bozza Bolkestein, né dalla Direttiva sui servizi poi approvata, il principio del Paese di destinazione (e lo stesso dicasi anche per l’impresa e per il suo diritto di stabilimento), nel caso del lavoratore autonomo la Bolkestein, nell’articolo 16, imponeva che si adottasse il principio del Paese d’origine, il che, naturalmente, sarebbe servito per aumentare la concorrenza in tutte quelle prestazioni d’opera. Pensiamo, ad esempio, al famoso idraulico polacco, che non può conoscere esattamente quali siano le regole (lavorative, retributive, fiscali, ecc.) vigenti in Francia, ma che vorrebbe offrire i suoi servizi a Parigi o nella provincia francese, se lì chiamato. Pertanto, lo agevolerebbe poter seguire anche nell’esagono gli standard del suo Paese, anziché quelli – a lui, piccolo lavoratore indipendente – poco noti del Paese di arrivo: all’idraulico polacco questo offrirebbe per davvero la possibilità di varcare la frontiera; ai francesi consentirebbe di utilizzare i servizi qualificati di un prestatore d’opera meno caro, ma ugualmente capace, la cui identità nazionale è perfettamente indifferente all’utente finale. La rivolta politica, sociale, sindacale contro la proposta Bolkestein si è in parte basata sulla confusione, forse creata di proposito, secondo cui si sarebbe adottato il principio del Paese d’origine in tutte le tre fattispecie di servizi.

Ulteriormente, l’utilizzo del principio del Paese d’origine è reso più difficile nei servizi che nel mercato dei beni per il fatto che, nelle norme comunitarie, i primi sono caratterizzati, come sopra ricordato, talora dall’output (distinto tanto da quello del primario-agricolo che del secondario-industriale), talaltra dal tipo di lavoratore (autonomo) coinvolto, non separabile dal suo prodotto (solamente i servizi *on line* potrebbero presentare casi di separazione). Questo fa sì che, qualora siano in essere diverse leggi e standard per i lavoratori indipendenti di Stati Membri differenti, tali eterogeneità sono più evidenti che nel caso corrispondente riguardante il mercato dei beni, in quanto in quest’ultimo le differenze di procedure riguardano Paesi di partenza lontani da quelli di sbocco. Il diseguale trattamento verso persone che svolgono attività di servizi simili, pur nella contiguità anche fisica, inesistente nel caso di importazione di merci, rende politicamente e socialmente tali divergenze assai più sentite. Si spiegano così le posizioni emergenti nel dibattito. Ad esempio, si dice di “non volere che l’idraulico polacco sia Trattato diversamente da quello francese – quando fa lo stesso servizio – perché ciò vorrebbe dire discriminarlo”. Forse si sostiene tale tesi in buona fede o forse no; sta di fatto che ad essa si contrappone l’affermazione opposta, secondo cui “se l’idraulico polacco offre i suoi servizi in Francia alle condizioni polacche, invece che a quelle francesi, vuol dire che gli sta bene così. Sarebbe discriminatorio impedirglielo”. Di fatto, credo

che l'unica, vera motivazione, che rende difficile l'adozione del principio del Paese di origine, sia la volontà di mantenere i privilegi degli "insiders", cioè di quei connazionali, da sempre residenti nel Paese di destinazione, i quali sentono che le loro rendite di posizione sono minacciate dall'esistenza di idraulici altrettanto bravi, ma meno costosi e dunque competitivi.

La domanda da porsi è allora la seguente: come mai, sempre per stare all'esempio in discussione, i francesi, durante il dibattito sul Trattato Costituzionale Europeo (dibattito che poi, come ricordiamo, ha portato al "no" del loro referendum nel 2005), sembravano essere tutti trasformati in idraulici? Perché, in sostanza, non si sono palesate né la posizione dei consumatori e delle famiglie (che avrebbero goduto di idraulici ugualmente capaci, ma più economici), né quella delle imprese (che avrebbero avuto a disposizione lavoratori meno costosi, a parità di qualità e di quantità del servizio)? Forse, gli unici che hanno manifestato un approccio non critico, né partigiano verso la Bolkestein sono stati i lavoratori francesi molto qualificati, quelli che non si sentivano in pericolo a causa degli idraulici polacchi, perché impiegati in professioni di status superiore. Ma, salvo questa eccezione e nonostante esistano ben pochi idraulici francesi in Francia, come mai tutti si comportavano come fossero idraulici? Le risposte possibili a questa domanda veramente interessante sono varie. C'è chi ricorda la spiegazione di Machiavelli nel capitolo sesto del "Principe", secondo cui, quando una categoria è colpita, mentre molte altre ottengono vantaggi, la prima fa sentire a gran voce le sue ragioni, mentre le seconde rimangono in silenzio. Fra le tesi più recenti e sofisticate, convince quella di Mancur Olson quando evidenzia che, se i danneggiati sono pochi ma molto sfavoriti, mentre i beneficiati sono molti ma in misura limitata, si acconsente facilmente a proteggere i primi piuttosto che favorire i secondi. Infine, nell'approccio al benessere sociale di Rawls, di norma si tiene conto del peggioramento della posizione degli ultimi, dei danneggiati, e non dell'incremento nell'utilità dei primi, dei più fortunati.

Certamente tutte queste teorie aiutano a capire perché, se nel caso dei servizi l'avversione al mutuo riconoscimento è più forte che nel mercato delle merci, data la considerazione congiunta sul lavoratore autonomo e sulla sua prestazione, essa diventa pienamente esplicita nel caso del lavoro dipendente, dove, come ci ha spiegato Marx fin dall'800, il prodotto è alienato dall'individuo. In tale mercato, nell'Unione non solo non si usa il principio del mutuo riconoscimento, ma addirittura se ne adotta uno esattamente opposto, chiamato della parità di trattamento. Cioè, si attua sistematicamente ed esclusivamente il principio del Paese di destinazione, anziché quello d'origine, e si afferma che questo secondo o il suo omologo mutuo riconoscimento sono forme di *dumping* sociale: ad esempio, se un'impresa italiana assumesse personale proveniente da uno Stato Membro con mercato del lavoro "flessibile", poniamo l'Irlanda, rispettando le leggi irlandesi, violerebbe, secondo la vigente normativa europea, la parità di trattamento. Questo termine è dunque molto ambiguo, perché nasconde una situazione in cui si vieta ad un occupato irlandese in Italia di essere Trattato come un irlandese a casa sua. Si sostiene che se l'irlandese accetta in Italia le condizioni di lavoro irlandesi crea da noi *dumping* sociale, parola davvero grossa se si rammenta che il PIL pro capite è attualmente in Irlanda più di una volta e mezzo superiore a quello italiano: il linguaggio è moralistico, oltre che politico, ma sottostante c'è la volontà di evitare la concorrenza nel Bel Paese indotta dagli stranieri. Lo scopo protezionistico nei confronti dei nostri connazionali (già occupati; ai disoccupati il sindacato non pensa) si raggiunge effettivamente, perché se un'impresa italiana può assumere irlandesi alle condizioni di costo, flessibilità regolatoria, produttività irlandesi, è incentivata a farlo; se invece deve sottostare alle regole italiane, desiste subito, tenendo conto che non sta assumendo nemmeno i disoccupati italiani. In definitiva, se si potesse applicare il principio del Paese d'origine o del mutuo riconoscimento al mercato del lavoro, si creerebbe più mobilità e più occupazione, riducendo la disoccupazione, sempre che questa sia di tipo classico, ovvero dipenda da un costo del lavoro troppo elevato, da eccessi di regolazione o da altre rigidità. Credo, però, che in questa fase l'Europa (come il Resto del Mondo) sia in una condizione diversa, perché la crisi attuale è determinata da uno *shock* negativo da domanda, di natura sistemica. La "binding constraint" per l'occupazione non è la scarsa profittabilità della manodo-

pera o la sua insufficiente flessibilità, che pure esistono ancora, ma la carenza di domanda. In tali circostanze, l'adozione del principio del mutuo riconoscimento nel lavoro dipendente non avrebbe l'effetto di contrarre la disoccupazione e di incrementare l'occupazione. E questo spiega ulteriormente perché il momento non sia propizio per rafforzare il principio del mutuo riconoscimento nella normativa e nella pratica del Mercato Unico.

Passata la recessione, però, quel principio tornerebbe ad essere molto utile, specie in Italia, dove si rischia di rimboccare la strada del ristagno strisciante, nel quale ci troviamo almeno dal 2001. Del resto, il mutuo riconoscimento appare perfettamente coerente con tutta la costruzione strutturale europea – a mio avviso solida – eretta per risolvere i problemi economici di offerta del Vecchio Continente. Basti pensare al Trattato di Maastricht, ai parametri di convergenza, al Patto di Stabilità e Crescita: il concetto stesso di deficit eccessivo ha senso soltanto se si è in una condizione in cui la “binding constraint” viene dall’offerta e non dalla domanda, perché con quella, ma non con questa, qualunque politica di bilancio espansiva creerebbe esclusivamente inflazione. In tal senso oggi non basta affermare che il Patto di Stabilità e Crescita deve diventare più intelligente; bisogna piuttosto sostenere che, in presenza di questo *shock* negativo da domanda, per di più sistemico e non asimmetrico, le regole da applicare dovrebbero essere diverse da quelle tradizionali nell’Unione. Bisognerebbe promuovere una politica fiscale espansiva, nella consapevolezza che un simile intervento da parte degli altri Stati Membri creerebbe esternalità positive e non negative. Pertanto oggi il coordinamento diventa particolarmente utile ed è giusto espandere il disavanzo, come hanno fatto gli Stati Uniti, peraltro in ciò facilitati da una finanza pubblica più sana, nelle condizioni iniziali, e da una moneta che, nel loro caso, è di riserva nel mondo. Ma, passata la recessione e tornati alla situazione pre-crisi (se non a condizioni peggiori), in Europa sarà essenziale riprendere a seguire le vecchie regole, adatte a quei limiti dell’offerta che caratterizzano strutturalmente vari Paesi dell’Unione, tra cui principalmente l’Italia. In tale prospettiva, l’accettazione del mutuo riconoscimento nel mercato comunitario del lavoro – dipendente e indipendente – potrebbe costituire una pietra miliare nel percorso necessario al fine di conseguire finalmente il pieno impiego.

Il mutuo riconoscimento, come strumento “unificante”, rappresenta un importante tassello per lo sviluppo del mercato interno. L’onorevole Panzeri ha ricostruito le varie problematiche relative al processo di costruzione della Comunità Europea. Nello stesso tempo, come ha anche evidenziato Fiorella Kostoris, rappresenta un principio non esente da aspetti problematici. Un esempio è rappresentato dal rapporto fra mutuo riconoscimento e Stato sociale: su questo fronte si presentano le criticità maggiori che impediscono una sua piena attuazione. Il dibattito sull’approvazione della bozza iniziale della Direttiva Bolkestein ne è l’emblema. Per di più, oggi, un lavoratore che si sposti da uno Stato Membro all’altro riceve il trattamento (per ciò che attiene le condizioni di lavoro) dello Stato di destinazione. È evidente allora come in tale frangente il principio di mutuo riconoscimento non sia affatto applicato. Modificare tale approccio porterebbe a importanti ricadute a livello occupazionale. Ma far accettare un simile cambiamento di prospettiva rimane il principale problema.

Antonio Panzeri

La mia opinione è che in tutti questi anni l’attuazione del mutuo riconoscimento non sia stata affatto lineare ma alquanto contraddittoria, anche all’interno delle stesse direttive settoriali. Questo, in generale, dipende in buona parte dallo stato del processo di integrazione europea. Ma anche dalla stessa crisi economica e finanziaria, che adesso in maniera più accentuata sta oggettiva-

Antonio Panzeri è membro del Parlamento europeo, iscritto al gruppo dell’Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici (S & D).

mente pesando sulla vita delle istituzioni comunitarie, e non solo. L'allentamento del processo di costruzione europea ha avuto inevitabilmente delle ricadute sull'attuazione del mutuo riconoscimento e soprattutto sul suo stato di avanzamento.

Vorrei cominciare parlando del Trattato costituzionale, depurando il discorso dalle stupidate politiche che sono avvenute in Francia nel 2005, dove ha pesato molto anche la corsa all'Eliseo sul voto referendario. Oltralpe hanno influito, a mio modo di vedere, molte paure, che possono essere definite "moderne": paura della globalizzazione, della delocalizzazione produttiva, dell'immigrazione. Poi però si fece anche un censimento per verificare quanti idraulici polacchi vi erano in tutta la Francia: solamente 31. Per cui, quella dell'idraulico non poteva oggettivamente rappresentare una minaccia, ma queste paure non conoscono frontiere. Ancora oggi dobbiamo fronteggiarle, e stanno creando seri problemi. I problemi legati alle derive nazionalistiche o ai vecchi sensi di appartenenza, sono quelli che pesano maggiormente sui processi economici. In più, dobbiamo aggiungere il tema della crisi economica e finanziaria. Potrà sembrare una battuta, ma abbiamo avuto in questo ultimo periodo uno scambio di ruoli, per cui i liberisti sono diventati socialisti e l'intervento dello Stato ha oggettivamente portato a un rallentamento dell'attuazione del mutuo riconoscimento. Per questo, io ritengo sia opportuno tenere conto di questi fenomeni. Dobbiamo analizzare la questione del mutuo riconoscimento all'interno di processi politici più generali, senza tralasciare l'andamento dell'integrazione europea e considerando la portata della crisi economica e finanziaria.

Si è detto che il mutuo riconoscimento può migliorare la libera circolazione dei servizi, delle merci, delle persone. Direi che è un principio che dà un forte impulso alla piena realizzazione del mercato interno e rafforza oggettivamente la competitività, la crescita, la creazione di occupazione nell'economia europea. Stabilito questo punto, sul quale siamo sostanzialmente tutti d'accordo, la prima riflessione che pongo è che noi abbiamo dei compiti da svolgere, per lo meno dal mio punto di vista. Da una parte, dobbiamo proteggere fino in fondo i consumatori, senza però, nello stesso tempo, distruggere la coesione sociale, perché questo rischia di non portarci al raggiungimento dell'obiettivo. Il secondo compito è invece di natura culturale, ovvero spostare il paradigma sul quale oggi è fondato l'insieme delle politiche pubbliche. Spostarlo, cioè, dall'idea che la Costituzione sia fondata esclusivamente sul lavoro, per far capire che la stessa può essere fondata anche sul consumatore. Questo spostamento significa la messa in campo di pratiche e di politiche che sono, per alcuni versi, rivoluzionarie. Sono i due compiti che noi abbiamo per poter realizzare davvero uno stato di avanzamento del processo di mutuo riconoscimento. Poi ci sono alcune cose su cui dobbiamo soffermarci. Sarò provocatorio ma non possiamo immaginare, anche sulla base delle esperienze passate, che possa essere il principio del massimo ribasso a guidare il futuro dell'Europa. Guardiamo cos'è successo in Italia. Ad esempio, in tutta la catena degli appalti questo principio ha prodotto una situazione che non ha permesso né la salvaguardia dei consumatori, né quella dei lavoratori. Probabilmente non è questa la strada da seguire. La mia opinione è che il futuro dell'Europa non possa essere identificato con la spinta verso fenomeni di dumping normativo e di dumping sociale. L'obiezione è già stata sollevata dalla Professoressa Kostoris. Non c'è dubbio che, se noi dovessimo aspettare l'opera di armonizzazione, i tempi sarebbero oggettivamente troppo lunghi. Abbiamo però la necessità di intervenire rapidamente per poter realizzare uno stato di avanzamento delle cose. Ad un'obiezione di questa natura rispondo che con le nostre azioni dobbiamo evitare di pregiudicare il futuro dell'armonizzazione, perché altrimenti rischiamo di stare semplicemente in un campo economico e di non intervenire sugli altri aspetti. L'obiettivo che dobbiamo prefissarci è tipicamente politico e non solo economico, ovvero quello della costruzione del processo europeo e non solamente della salvaguardia delle dinamiche concorrenziali in Europa. La politica della concorrenza deve essere uno strumento utile alla costruzione del processo europeo. Allora come dobbiamo agire? Mi rifaccio alla vicenda che più di altre ha segnato il dibattito in Europa: quella della direttiva Bolkestein. La mia opinione a riguardo è questa: l'impresa che intende spostarsi o che intende operare in Europa oltre i propri confini na-

zionali, non può semplicemente trascinarsi dietro il proprio diritto personale, imponendolo ovunque vada. Bisogna spostare l'accento, in positivo, sul dovere di ogni Stato Membro di assicurare a qualunque impresa la libertà di prestazione di quel servizio, senza subire vincoli di cui non sono comprovate le necessità. Le norme devono essere proporzionate allo scopo perseguito e non devono essere di carattere discriminatorio. Per questo, io penso sia utile che l'Europa dia un'indicazione formale, anche con ulteriori e più pressanti direttive a tutti gli Stati, perché questi non frappongano e, anzi, eliminino gli ostacoli alla libera circolazione, garantendo un assetto libero e concorrenziale delle prestazioni dei diversi servizi, o di altri campi. Quello che voglio dire è che, in questo caso, l'impresa non è titolare di un'immunità, ma diviene titolare di una libertà da esercitare ovunque decida di spostarsi all'interno del contesto europeo. Questo è il modo in cui dobbiamo andare avanti, e deve valere sia per i servizi, che per le merci, ma anche sul piano fiscale, perché alcuni passi avanti sono stati fatti, ma siamo ben lontani dalla realizzazione di un mercato interno effettivo. Pensiamo, ad esempio, alla questione dell'IVA, che dovrà essere affrontata in quanto tematica centrale. Io non ho dubbi che occorra perseguire una politica sociale europea. Non ho dubbi che occorra costruire un mercato del lavoro europeo, perché di fronte a due sfide storiche, che l'Europa ha dinnanzi a sé, e che sono quelle della globalizzazione e della demografia, o riesce a orientarsi nella costruzione di un contesto di dimensioni europee, oppure rischia di mettere in atto politiche che falliscono l'obiettivo. Oggi, la politica sociale e la politica del lavoro è appannaggio dei singoli Stati. Non bastano direttive-cornice, bisogna entrare maggiormente in profondità, sapendo che nel raggiungere questo obiettivo ci possono essere delle contraddizioni. Proviamo a soffermarci non sul lavoratore irlandese, ma su quello rumeno. E possiamo considerare sia il lavoratore autonomo che quello dipendente. Il che fa la differenza, perché un lavoratore non-dipendente può mettersi sul mercato, alla stregua dell'idraulico polacco. Un lavoratore dipendente è invece una cosa un po' diversa. Le contraddizioni che possono palesarsi subito a chi, come me, vuole facilitare il processo di mobilità del lavoro in Europa, riguardano il seguente punto: se io dovessi prendere un lavoratore rumeno e pagarlo quanto lo pagherei in Romania, perché dovrebbe spostarsi? Ovviamente, se avesse offerte sia qui che nel suo Paese. Vorrei capire se questo scambio potrebbe informare una nuova legislazione degli Stati. Ma se non si spostano non si pone nemmeno il problema. Sto semplicemente dicendo che, se un lavoratore deve avere le stesse condizioni che ha in Romania, allora non vi sarà la necessità di favorire un processo di mobilità. C'è un secondo dato che non va assolutamente trascurato. Nel processo di mutuo riconoscimento non possiamo valutare anche tutto il resto. Se mancano le infrastrutture materiali e immateriali, io posso prendere anche un lavoratore del Bangladesh, ma lo devo considerare lavoratore nel momento in cui viene qui, anche a condizioni diverse. Non deve essere un lavoratore o una persona per otto ore al giorno, ma va considerato nel contesto complessivo. Il mio obiettivo è quello di arrivare a un'armonizzazione e un'omogeneizzazione anche delle legislazioni sul piano sociale, proprio per fronteggiare le sfide che abbiamo innanzi. Da questo punto di vista sono un discepolo di Monnet, ovvero un seguace della teoria dei piccoli passi. Lo dico perché, purtroppo, in questa Europa non ci sono pensieri che guardano lontano. Non c'è una leadership in grado di far vedere gli orizzonti. Mancando questo, io ritengo che se vogliamo davvero raggiungere questi obiettivi è indispensabile procedere attraverso una politica dei piccoli passi, che magari rimanda a dopodomani l'obiettivo, ma che sa di poterlo raggiungere. Invece tendiamo a creare forti reazioni nell'immediato, come abbiamo visto in taluni campi, compresa la Bolkenstein che, di fatto, posizionano la lancetta dell'orologio al punto di partenza.

Dirimente rimane il modo in cui procedere per una maggiore apertura del mercato interno attraverso il mutuo riconoscimento. Le strade sono due: o ricorrere alla armonizzazione o "appoggiarsi" al mutuo riconoscimento. Quest'ultimo strumento implica una cornice normativa di riferimento, ma il suo vantaggio è che tale regolamentazione non deve scendere nel dettaglio e disciplina-

re gli aspetti più minuti. A giudizio del professor Scarpa, il vero freno al processo di integrazione è legato alla perdita di omogeneità fra gli Stati Membri dell'UE. L'allargamento a nuovi Paesi, positivo sotto alcuni profili, può però compromettere il cammino verso una maggiore applicazione del principio del Paese d'origine. Scarpa inserisce poi un nuovo elemento: quello legato alla mancata convergenza su una definizione univoca di "servizio pubblico". Risolvere tale questione di fondo vorrebbe dire aiutare il dibattito intorno alle regole da attuate nel settore del lavoro e dei servizi.

Carlo Scarpa

La grave crisi economica che ha colpito un po' tutto il mondo è sotto gli occhi di tutti, e questo segna purtroppo qualunque dibattito quale quello odierno. Infatti, oggi parlare di concorrenza è terribilmente fuori moda, e in questo periodo di rampante intervento pubblico sembra quasi come bestemmiare in chiesa. Ma sono fiducioso che prima o poi passerà questa tempesta.

Lo stesso presidente degli Stati Uniti ha detto una cosa che può essere interpretata in tanti modi, ma il cui contenuto era sostanzialmente questo: non dobbiamo preoccuparci solo di difendere posti di lavoro oggi, dobbiamo preoccuparci di andare a costruire le basi per una crescita duratura. Quindi, è una ammonizione a non gettare via le basi della crescita semplicemente perché oggi abbiamo un problema contingente, per quanto grande questo problema possa essere.

Ciò premesso, confesso un'altra cosa, ovvero che dopo una gioventù da "euroentusista" sono ora definibile piuttosto come un "euroscettico". Non credo che questo sia dovuto a un cambiamento nel mio modo di vedere le cose, ma piuttosto al fatto che nel frattempo è cambiata molto l'Europa, ovvero è passata dall'essere un'entità ragionevolmente omogenea (da punto di vista politico-economico), all'essere un soggetto estremamente variegato. In particolare, l'allargamento voluto alcuni anni fa, che ha incluso nel progetto europeo Paesi straordinariamente differenti tra loro imporrà un netto rallentamento nei processi di "approfondimento" dei legami europei e soprattutto di sviluppo istituzionale dell'Unione.

In questo quadro, temo che il principio di mutuo riconoscimento risulti particolarmente indebolito. Se già prima dell'allargamento questa idea faceva fatica a passare come principio generale, ora farà ancora più fatica ad affermarsi. Infatti, applicare il mutuo riconoscimento significa sostanzialmente una cosa molto semplice: che ogni Paese si deve fidare di quello che fa un altro Paese, senza neppure veramente poter sindacare a posteriori se questa fiducia era ben riposta o meno (secondo i parametri che legittimamente si dà ciascun Paese). Significa che io devo accettare nel mio Paese di vedere applicata una legge che viene fatta da un Paese che può essere molto lontano dal mio quanto a esigenze economiche o sensibilità politiche.

Fin quando l'Unione Europea era caratterizzata da una relativa omogeneità negli interessi di base che i governi, i parlamenti e i sistemi politici nazionali tutelano, allora si poteva pensare che se una cosa fosse stata accettata dai francesi, avrebbe potuto risultare grosso modo accettabile (se non perfetta) anche per i tedeschi o per gli italiani. Aumentando l'eterogeneità dei Paesi dell'Unione, dal punto di vista dei livelli di reddito, di strutture economiche, di storie politiche e di punti di arrivo, è evidente che il principio di mutuo riconoscimento farà sempre più fatica ad essere accettato e promosso.

Credo che l'allargamento intempestivo dell'Unione Europea sia stato un errore che andremo a pagare per molto tempo e che, probabilmente, si sta ripercuotendo negativamente sul principio di mutuo riconoscimento. In questo senso, fatico a condividere il sostanziale ottimismo, che mi sembra trapeli dal *paper* che stiamo discutendo. Da questo documento, indubbiamente ben concepito e condivisibile in linea di principio, mi sembra che trapeli l'idea del mutuo riconoscimento come potenziale grimaldello per rompere tutte le resistenze all'affermazione del principio generale di concorrenza nell'Unione Europea. Se mi piacerebbe che potesse essere così, e quindi condivido

Carlo Scarpa è professore ordinario di economia politica presso l'Università di Brescia.

lo spirito che anima questo lavoro, in pratica dubito che questo possa avvenire.

Allora potrebbe forse essere più utile, anche se lo dico in una prospettiva molto diversa da quella dell'onorevole Panzeri, attuare una politica di piccoli passi.

Per comprendere il senso di questi miei dubbi, credo sia utile partire ad esempio da alcuni interrogativi: perché la direttiva Bolkestein non è stata approvata così come era stata inizialmente scritta? Perché è stata progressivamente depotenziata, riducendo così la sua utilità? A tali domande rispondo chiamando in causa le preoccupazioni nazionali, che possiamo condividere o non condividere, ma che ci sono e che non possiamo né semplicemente eludere, né pensare di poterle scavalcare invocando il principio del mutuo riconoscimento.

Sul tema del lavoro esistono delle preoccupazioni nazionali che restano e che, secondo me, possiamo in qualche modo affrontare solamente nel momento in cui riusciremo ad avere un sistema condiviso di protezione, non solo dei lavoratori occupati, ma soprattutto di chi un lavoro non ce l'ha. Cedo che solo quando saremo giunti a questo, e quindi potremo condividere con gli altri Paesi un minimo di garanzie e di tutele, ci troveremo in un sistema nel quale non si avrà più paura di questi famosi idraulici polacchi che secondo qualcuno stavano marciando su Parigi...

È evidente come il tema del lavoro sia difficilmente separabile da quello dei servizi. È vero che, da un punto di vista concettuale, un lavoratore autonomo è una cosa e un lavoratore dipendente è un'altra. Ma in pratica sappiamo che esistono tante forme contrattuali, tali per cui andare a tracciare veramente il confine tra ciò che è lavoro autonomo e ciò che è lavoro dipendente è straordinariamente difficoltoso. Quindi, dobbiamo affrontare veramente anche il tema dei servizi. Prima di tutto riconoscendo che tale tipo di problema esiste ed ha una sua legittimità, e poi cercando di trovare delle risposte in qualche modo condivise. Non è negando la legittimità delle preoccupazioni che si superano le barriere, al contrario. Diversamente, temo che il principio di mutuo riconoscimento fatterà a passare in quanto tale.

Un secondo tema che è stato toccato nel *paper*, ma che non è ancora emerso dagli interventi dei relatori, è quello dei servizi pubblici. Si tratta di una *vexata quaestio* sulla quale non c'è nessun tipo di accordo all'interno dell'Europa il che però non riguarda tanto i *new accession countries* dato che, in realtà, anche all'interno della vecchia Europa si scontrano due nozioni poco compatibili tra loro: quella francese di *service public*, la cui fornitura rappresenta quasi una ragione per la stessa esistenza delle pubbliche autorità, e la nozione di *public utility* del diritto e della pratica anglosassone, nozione assai più "neutrale" e priva di connotazioni politiche esplicite.

O proviamo a costruire una qualche convergenza su cosa voglia dire quello che in Italia ancora chiamiamo "servizio pubblico", andando ad approfondire e chiarire la nozione di servizio di interesse generale, condividendo non solo la forma ma anche la sostanza delle direttive relative alle forme di gestione, e radicando tutto questo nelle legislazioni degli Stati Membri, oppure è chiaro che ogniqualvolta si proverà ad affermare un principio generale, qualcuno riterrà di essere minacciato su un terreno non ancora ben definito. Anche qui, occorre un sforzo per comprendere quali siano le preoccupazioni degli Stati. E provare a dare delle risposte.

È evidente come questa strada sia tutt'altro che facile da seguire. Il mio euroscetticismo dichiarato inizialmente è proprio una conseguenza di questo. Ovvero, c'è molta eterogeneità in Europa, e faremo molta fatica a costruire queste risposte. Secondo me, andare a cercare tali risposte una per una, prima di riprendere il discorso del mutuo riconoscimento e cercare di estenderlo a tutti gli altri spazi che abbiamo deciso di non tutelare con norme specifiche, è l'unica strada da percorrere. Strada difficilissima, ma ormai l'Europa è questa, e con tale soggetto storico dobbiamo confrontarci.

Anche per l'onorevole Della Vedova, alla base, vi è un problema che potremmo definire "culturale". Ma, a differenza di Scarpa – che vede nella eterogeneità culturale dell'UE il punto critico su cui concentrare l'attenzione – per Della Vedova la mancata piena applicazione del mutuo riconoscimento rappresenta un problema di cultura politica. La crisi economica, di certo, non ha aiutato a incardinare le dinamiche nella giusta direzione. Le paure dei cittadini portano all'innalzamento di barriere, invece che a una maggiore flessibilità e a una maggiore apertura dei mercati. La soluzione, però, non è quella di chiudere le frontiere. Il mutuo riconoscimento, come stimolo alla concorrenza, ha il pregio di produrre effetti benefici per i consumatori e i lavoratori. L'attualità però ci dimostra che il dibattito è incardinato in tutt'altro modo. Emblematico è stato il caso degli scioperi che hanno avuto luogo nel Regno Unito nei primi mesi del 2009, quando migliaia di lavoratori hanno protestato al motto: "Posti inglesi per lavoratori inglesi". I rigurgiti nazionalistici sono allora il primo elemento da considerare per superare le resistenze nei confronti della completa apertura, in ambito comunitario, anche del mercato del lavoro.

Benedetto Della Vedova

Anzitutto, vorrei fare una considerazione relativa al caso italiano, in particolare all'economia nera. Porto due esempi, per meglio spiegarmi, due esempi relativi al mutuo riconoscimento o alla libertà di stabilimento. La questione dei polacchi e dei rumeni – che siano imbianchini, idraulici, eccetera – è pacificamente "risolta" in Italia grazie al fatto che il 90 per cento di questi lavorano in nero. Noi regolatori dovremmo imparare anzitutto dal mercato: il vero problema riguarda l'insieme degli standard e del sistema dei controlli. E' compito del regolatore individuare le condizioni per un maggiore adeguamento alla legalità: in caso contrario, rischiamo di fare una discussione monca, priva di un pezzo consistente della realtà. Questo vale, in generale, anche per l'Unione Europea: una chiave possibile di lettura del problema riguarda gli standard e i controlli. Uno standard di qualità e sicurezza ragionevole, che non funzioni come barriera a vantaggio dei Paesi più ricchi e forti, ed un'effettiva capacità di controllo di questi standard. Quello dei controlli è infatti uno degli alibi più utilizzati, perché viene fatta passare l'idea che dei rumeni non bisogna fidarsi perché non sono soggetti a controlli, o che del dentista bulgaro, che prende il suo volo low-cost e giunge a Milano per esercitare la professione, non bisogna fidarsi perché non è stato sottoposto a controlli rigorosi. Anche se poi, come sappiamo, proprio sulla questione sanitaria la realtà è completamente diversa da quella che appare.

Ad ogni modo, credo che la dialettica armonizzazione/competizione in Europa verta essenzialmente, sia sulla questione fiscale che in tanti altri settori, sulla base dei riflessi conservativi di chi, stando oggettivamente meglio, tende a vedere come nemiche le ipotesi di dinamicità e di concorrenza nei mercati. Quella del mutuo riconoscimento è anzitutto una scelta di cultura politica, sempre assolutamente auspicabile e opportuna, che come infrastruttura giuridica europea ha mosso i primi passi più per merito dei tecnocrati che dei politici. Personalmente ho sempre pensato che, nonostante l'imprinting tecnocratico e un po' illuministico, l'Europa abbia finito per dare ai Paesi membri quel contributo importante in termini di crescita e diffusione della ricchezza che le classi politiche nazionali non hanno mai avuto il coraggio di infondere nelle loro scelte. Noi politici siamo troppo spesso catturati dalle dinamiche della paura e dell'emotività, che in questi casi rischiano di prevalere sulle valutazioni razionali dei problemi. Io continuo a pensare che, nella dialettica tra armonizzazione e standardizzazione, dobbiamo tirare dalla parte della competizione, usando i differenziali di potenziale che ci sono in una chiave positiva. D'altra parte, anche delle macroesperienze che ci sono state si discute troppo poco: è il caso della Germania Est e degli altri Paesi del blocco sovietico. Mentre per la crescita della Germania Est si è scelta la via dell'"armonizzazione", cioè dare ai suoi abitanti la stessa moneta e gli stessi standard dell'Ovest, gli altri Paesi dell'area hanno messo sul piatto il differenziale di potenziale e i vantaggi comparati che

Benedetto della Vedova è membro del Parlamento italiano, iscritto al gruppo del Popolo della Libertà (Pdl)

avevano. Credo sia importante guardare a queste esperienze: i tedeschi hanno speso una grande quantità di risorse con risultati non eccellenti e con delle conseguenze in termini di tensioni sociali e politiche ancora evidenti.

Credo che l'idea originaria della Bolkestein fosse l'idea giusta, quella che più avrebbe dato benefici all'Europa. Però, la cosa non è andata in porto e questo è stato un errore. Nel senso che non basta avere le idee buone, se poi alla fine del processo ti ritrovi con l'idea bocciata e distorta. A quel punto, è quasi meglio non metterla in gioco. Nonostante tutto, penso che lo sforzo debba continuare a essere quello di spiegare che la protezione è una cosa molto consolatoria, ma che la competizione è quanto di meglio ci serve, anche in una situazione come questa. Nell'accordo quadro sul mercato del lavoro, siglato il 22 gennaio 2009, a prescindere da qualsiasi altra considerazione, c'è una clausola che prevede la possibilità per i contratti aziendali e per i contratti territoriali di negoziare in pejus rispetto ai livelli del contratto collettivo nazionale. Per cui, credo che questa sia una piccola rivoluzione epocale in un Paese così differenziato come l'Italia, perché ha come risposta, appunto, proprio l'allargamento della legalità. Se noi continuiamo a opporci al principio del mutuo riconoscimento, tra un po' ci troveremo sommersi di cause di aziende milanesi nei confronti di aziende basate magari a Napoli, che vengono qui a Milano a fare magari un certo lavoro, pagando uno stipendio più basso. Perché se ci opponiamo al principio del mutuo riconoscimento a livello comunitario, rischiamo di trovarci "in casa" coloro che si opporranno al riconoscimento delle differenze salariali che legittimamente abbiamo permesso tra aree del Paese.

Il principio di fondo non può che essere quello della flessibilità. Chiunque oggi ha responsabilità di governo, è tentato dal promettere risorse pubbliche per sostenere la domanda e i settori in crisi. Probabilmente riscuote più successo di chi invece dice: "Meglio tirare la cinghia e prepararsi al dopo-crisi". Se ci sarà un dopo-crisi, come è ragionevole pensare, è bene che le mosse che facciamo oggi non ci pongano in condizioni peggiori domani. Da questo punto di vista, siamo pressoché obbligati a ragionare sul fronte dell'offerta, in particolare per un Paese come l'Italia, ma in generale per l'Europa. Al di là delle congetture degli economisti su quanto avrebbe comportato in termini di maggiore PIL l'adozione integrale della Bolkestein (più 2, più 0.5, non saprei), è chiaro che, su quel tipo di misure che agiscono sul fronte dell'offerta, avremmo tutti da guadagnarci, nonostante tutte le difficoltà che possono sorgere sul fronte fiscale e su quello del welfare. Avremmo tutti da guadagnarci, perché l'ipotesi alternativa prevede che si paghi tutti di più il dentista o che molta gente non possa proprio usufruire di un certo servizio. Oppure si troverà la scappatoia, con i voli low-cost che porteranno gli italiani a farsi curare i denti altrove: sarà una libertà di movimento succedanea, costringeremo il cliente a muoversi, non potendo spostarsi il fornitore di servizi.

Io continuo a pensare, e per questo credo che tali temi restino centrali anche in tempi di crisi, che comunque la politica dovrà anzitutto preoccuparsi di misure sul lato dell'offerta, pur con tutte le cautele e gli adeguamenti del caso. Il mutuo riconoscimento fa paura, stimola proteste e campagne organizzate – anche molto efficaci – di paura e di populismo politico. Il compito di opporsi alla paura con il pragmatismo liberale è, passatemi il termine, un imperativo categorico.

Riacciandosi all'intervento di Della Vedova, il professor Daveri ha sviluppato il problema di "cultura politica" che sta dietro l'affermazione del mutuo riconoscimento. Il processo di costruzione del mercato interno ha avuto l'oscillazione di un pendolo, che in determinati momenti spostava l'accento sull'armonizzazione delle norme e in altri determinava il ricorso alla competizione. Ma oltre a un aspetto diacronico, legato cioè a mutamenti di carattere temporale, tale oscillazione si è avuta tra i diversi settori regolamentati a livello comunitario. A momenti più o meno favorevoli alla concorrenza si sono sommate considerazioni sulla opportunità di adottare il mutuo riconoscimento in specifici ambiti piuttosto che in altri. Oggi siamo in una situazione di stallo; per sbloccarla un'idea potrebbe essere il ricorso a una Europa a "due velocità": ovvero, promuovere il mutuo

riconoscimento all'interno di quei Paesi che presentano maggiori affinità.

Francesco Daveri

Le cose di carattere economico sul mutuo riconoscimento, molte di quelle che penso e che avrei voluto dire le ha dette Fiorella Kostoris. Mi hanno incuriosito, invece, gli aspetti di carattere politico sottolineati da due degli onorevoli presenti, e soprattutto l'ultima cosa che ha detto Benedetto Della Vedova. Il documento o "petizione di principio" che stiamo commentando è interessante, ma, pur parlando dei passi avanti che sono stati compiuti e sottolineando alcune difficoltà nell'attuazione, non dice come si fa a incorporare, nel modo di fare progressi ulteriori lungo questa strada, le difficoltà, che sono state di carattere politico e, presumibilmente, come è stato sottolineato in precedenza, non saranno minori in futuro, ma saranno anche più grandi. E' questo il punto di fondo che sottolineava Benedetto Della Vedova e che sottoscrivo pienamente, che la Comunità Europea è nata tirando un po' dal lato dell'omogeneizzazione, un po' dal lato della competizione. Questa dialettica non è semplice e continuerà ad andare avanti così. Il punto è come si fa a uscirne dal lato delle procedure, visto che non si può procedere per decreto. Una volta detto che il mutuo riconoscimento è una bella cosa, perché mette insieme ed evita il principio del Paese d'origine puro e semplice, perché fornisce anche la scappatoia per mantenere alcuni standard, evita i costi di transazione molto alti dell'andare attraverso una procedura di armonizzazione, che alla fine magari dà un risultato più vicino al punto negoziale iniziale dei singoli, ma che richiede anni per l'attuazione. Va bene tutto questo, però il problema è come si fa nell'Unione Europea di oggi ad andare oltre. Questo è il punto, altrimenti tutte le belle cose che ci diciamo sono delle cose che hanno poca possibilità di essere realizzate. Mi chiedo se non si possa portare avanti una Europa a due velocità, una formula che una volta veniva utilizzata quando si pensava che l'Italia, insieme a qualche altro Paese mediterraneo, non sarebbe entrata nell'unione monetaria. Invece poi ce l'abbiamo fatta, in modi di cui stiamo discutendo ancora oggi. Però, il fatto di avere una Europa più ampia, come quella che abbiamo adesso, ma molto differenziata al suo interno e che diventerà ancora più differenziata – ricordiamo che c'è la Turchia lì fuori che probabilmente aspetta di entrare – può anche essere un limite. Se già non ci piaceva l'idea dell'idraulico polacco, possiamo pensare a tutta una serie di altri servizi forniti da lavoratori turchi che arrivano e non colpiscono positivamente l'immaginario collettivo. Problema che è riassunto bene dall'eurobarometer survey, secondo il quale le politiche del lavoro devono essere nazionali e non devono essere delegate. La stragrande maggioranza dei cittadini europei pensa che le politiche del lavoro non debbano essere delegate al centro. Quindi, la concorrenza va bene, ma non si può imporla con i carri armati alla gente. Bisogna cercare di capire in che modo si può ottenere questo risultato, al di là del fatto di fare iniziative culturali che la promuovano. Una cosa che allora può essere fatta con le istituzioni che abbiamo oggi, è l'Europa a due velocità. Vuol dire provare a promuovere il mutuo riconoscimento all'interno dei Paesi che, probabilmente, si riconoscono di più. Non so se sia un'eresia. Dei Paesi che sono più simili tra di loro e quindi, più probabilmente, possono riconoscersi in un principio di questo tipo. Fuori da questo, se non è possibile fare un'Europa a più velocità da questo punto di vista, credo che si tratti puramente di scrivere sulla carta delle cose che produrranno cento, mille Bolkestein, con grandi proposte presentate e poi impallinate miseramente, con risultati vicini a zero, quindi con un effetto netto che è più negativo che positivo. Veramente allora è meglio non proporle neanche queste cose.

C'è poi una seconda osservazione che mi è venuta in mente. Arrivare ad un ampio consenso in questo tipo di negoziati è diventato più difficile in Europa perché l'Europa è diventata più differenziata al suo interno, rendendo più complicato definire che cosa sia un "interesse europeo". Il fallimento di questo tipo di negoziati in Europa ci fa capire bene perché falliscono negoziati simili nel WTO: ci sono tanti temi su cui sarebbe urgente raggiungere un accordo, ma poi l'accordo non arriva. In ogni caso, uno dei temi che mi sembra non sia stato affrontato, se non tangenzialmente, è

il fatto che se uno crede nel principio del mutuo riconoscimento, l'importante è che non sia a discapito di una liberalizzazione e di un'affermazione della concorrenza più ampia: cioè quando si fanno questi dibattiti all'interno dell'Europa viviamo comunque in un mondo regionale. E come si sa la logica regionale rischia di minare alla radice il perseguimento di obiettivi multilaterali. Se parliamo di social dumping potenziale per i romeni, pensiamo a cosa vuole dire avere i cinesi seduti ad un tavolo in cui si parla degli stessi temi. Se si deve parlare del tema più in generale, sarebbe bene parlarne non semplicemente all'interno dell'Europa o, perlomeno, cercare di capire in che modo l'Europa debba porsi nei confronti di questi temi quando va a discutere a livello del WTO, per vedere di capire se c'è, o può esserci, una posizione europea in questo campo e se si possono ottenere lì modi per far avanzare la discussione all'interno dei Paesi europei.

Per promuovere l'applicazione del mutuo riconoscimento, un modo sarebbe quello avanzato (l'Europa a "due velocità") da Daveri, un altro quello di ricorrere alla legislazione primaria, come suggerito da Fiorella Kostoris. In questo ultimo intervento, l'avvocato Pera parte proprio da tale idea per chiedersi se possa essere una strada da perseguire. Astrattamente, il principio del mutuo riconoscimento non richiederebbe una normativa di applicazione. Pertanto, vi sarebbe la possibilità di enunciare il principio nei trattati costituzionali dell'UE. Ma, a ben guardare, il mutuo riconoscimento presenta reali esigenze di accordo, come vediamo, ad esempio, circa le caratteristiche dei beni che vengono commercializzati. Il problema, allora, è come declinarlo nei singoli settori: dove può essere esteso o dove non può esserlo. In potenza potrebbe essere applicato ad ogni ambito. Ne esistono però di più o meno "sensibili" e problematici. Questioni tecniche e politiche si sommano. Il mercato del lavoro rappresenta il campo più complesso per una sua estensione. Ciò che però bisogna tenere presente è che una sua applicazione molto probabilmente ridurrebbe la disoccupazione complessiva all'interno dell'UE. Senza dubbio, il ricorso al mutuo riconoscimento andrebbe nella direzione di una semplificazione. Nonostante necessiti di un "accordo" di base, permette di non doversi avvalere di una armonizzazione. Come tale, l'armonizzazione è un intervento "livellatore", ben più intrusivo e distorsivo rispetto al semplice ricorso alla competizione.

Alberto Pera

Comincerei con una riflessione: quando si esaminano le questioni relative alle liberalizzazioni e alla regolamentazione, spesso si tende a vedere le cose in maniera alquanto manichea, tutto nero o tutto bianco. Mentre invece il mondo è solitamente grigio, e il nostro compito è quello di discernere in questo grigio cosa è funzionale alla maggiore libertà, e cosa invece no.

Questo vale anche nell'affrontare il tema di oggi, rispetto al quale si vuole vedere un confronto serrato tra i liberisti, sostenitori del "mutuo riconoscimento", e i sostenitori dell'armonizzazione, ovviamente dirigisti e manipolabili da considerazioni politiche.

Al riguardo, devo confessare di non essere un costruttivista giuridico, nonostante a qualche costruzione giuridica abbia partecipato. Quindi non posso non partire da una osservazione della professoressa Kostoris e quindi chiedermi se abbiamo davvero bisogno di norme primarie, in aggiunta a quelle che già abbiamo. Il dubbio è lecito, perché il principio del mutuo riconoscimento è un principio giurisprudenziale che nasce dall'applicazione delle norme del Trattato CE. La diretta applicabilità delle norme del Trattato ha condotto la Corte di Giustizia, esaminando alcuni casi, a valutare che certi tipi di regolamentazione nazionale, relativi a requisiti necessari per importare certi beni, rappresentavano restrizioni alla libertà commerciale che non erano giustificate da interessi pubblici pur rilevanti. E ciò perché di questi interessi si era già tenuto conto nel Paese di origine del prodotto. Così la Corte ha fissato il principio che nel valutare l'appropriatezza di restrizioni alla circolazione dei beni (e, come vedremo tra breve, dei servizi) occorre tener conto del siste-

Alberto Pera esercita la professione di avvocato presso lo studio Gianni, Origoni, Grippo & Partners.

ma di regolazione esistente negli altri Paesi. E si tratta di un principio di diretta interpretazione da parte anche dei tribunali nazionali. Il principio è stato poi esteso dalla circolazione delle merci a quella dei servizi, con il principio del riconoscimento dei titoli abilitativi e dell'*home country control*, e alla libertà di stabilimento.

In astratto, il principio del mutuo riconoscimento non richiede una normativa di applicazione: esso deriva da ciò che è previsto nel Trattato. E infatti, se si esamina la direttiva Bolkestein, se ne ricava l'impressione che essa non stabilisca principi nuovi, ma rappresenti una scorciatoia per l'applicazione concreta di principi già stabiliti nell'ordinamento, che quindi in quanto tali costituiscono diritti che possono essere invocati davanti ai giudici.

Dietro il principio del mutuo riconoscimento ci sono, però, reali esigenze di accordo, diciamo pure di "armonizzazione", circa le caratteristiche dei beni che vengono commerciati o dei servizi che vengono prodotti. Per esempio, se consideriamo un congegno come un gancio di traino per un rimorchio, è chiaro che occorre stabilire quante tonnellate deve reggere, in che condizioni di sforzo, ecc. Questi requisiti sono stabiliti a livello nazionale e possono essere diversi da Paese a Paese. Si pone allora un problema di armonizzazione e pertanto il principio del mutuo riconoscimento può funzionare in quanto vi siano certi livelli minimi di armonizzazione.

Ed è per questo che, a partire dal '99, se non sbaglio, le normative tecniche relative ai prodotti, che gli Stati stabiliscono, devono essere comunicate alla Commissione. Normalmente sono comunicate alla Commissione cinque/seicento normative tecniche annualmente. E la Commissione richiede che nell'emanare queste normative tecniche sia incluso un requisito di reciprocità, per cui il principio del mutuo riconoscimento deve essere incorporato in queste normative. Tuttavia, la reciprocità può non essere sufficiente. In particolare, problemi possono sorgere se la normativa tecnica si differenzia troppo da Paese a Paese.

Il problema è ancora più acuto in relazione a quegli interessi pubblici primari, come la salute o l'ordine pubblico, che anche nella logica del Trattato rappresentano condizioni che possono giustificare un'eccezione alla libera circolazione, e riguardo i quali c'è la tendenza a far prevalere in ogni caso le preferenze nazionali. Allora l'armonizzazione può acquisire un carattere "politico", in quanto serve fundamentalmente a fare sì che diverse concezioni della stessa finalità siano in qualche maniera armonizzate.

Questa è, per esempio, l'armonizzazione "mediana" che è prevista dalle recenti direttive in materia di pratiche commerciali scorrette e tutela del consumatore, tema rispetto al quale i diversi Paesi europei erano caratterizzati da normative molto diverse per grado di stringenza. La direttiva prevede allora un grado di protezione intermedio, e vincolante per tutti i Paesi, tra quello praticato nelle diverse giurisdizioni. In questo modo si evita che divergenze nelle norme di protezione diano luogo a ostacoli nella circolazione dei beni.

In conclusione, al di là della direttiva Bolkestein, mi sembra che, in linea generale, possa dirsi che, quando si scende nel concreto, il principio del mutuo riconoscimento in ogni caso comporta, in molti casi, un certo grado di armonizzazione, sia pure di tipo tecnico. E che quando si incontrano regole che toccano alcuni principi base, l'armonizzazione può essere lo strumento più efficace.

Il che ci porta al delicato tema del mercato del lavoro. Ci sono due temi che mi appaiono rilevanti. Il primo è che, all'interno dell'Unione, ci sono differenti Stati, caratterizzati da diverse culture, in cui si parlano lingue diverse e che hanno ordinamenti politico-sociali in qualche misura diversi. Tra l'altro corrispondendo a differenti situazioni di sviluppo economico. La Romania e la Bulgaria non sono la Germania e la Francia, o anche l'Italia e, quindi, è anche abbastanza normale che all'interno di questi diversi Stati si diano diversi gradi di protezione. Essendo abbastanza vecchio, posso permettermi un aneddoto. Quasi cinquanta anni fa il mio compagno di giochi estivi in Sardegna fu mandato a lavorare nei campi dopo la quinta elementare, che rappresentava allora il requisito per la scuola dell'obbligo, nonostante tutti insistessero che continuasse a studiare perché

era un ragazzino intelligente. Trent'anni dopo ho appreso che faceva il capitano di un grande peschereccio d'alto mare: evidentemente il Paese era cresciuto, le opportunità si erano allargate e lui aveva saputo coglierle. Forse se avesse potuto studiare di più avrebbe fatto meglio: ma la sua famiglia avrebbe probabilmente patito la fame. Gli standard di oggi non erano adatti per la situazione di allora. Immagino che questi siano i problemi che si pongono nei più poveri Paesi dell'Unione. E quindi che un certo grado di differenza debba essere tollerato, nella speranza che le differenze saranno colmate anche più rapidamente di quanto sia avvenuto con noi.

Il che mi conduce ad una osservazione conclusiva, di carattere generale: quale è la relazione tra le quattro libertà? E, in particolare, come giocano le altre libertà, rispetto alla libertà di movimento del lavoro? Alla base del ragionamento dei sostenitori del libero commercio è che esso deve essere facilitato e aiutato, anche perché riduce il bisogno che si muovano le persone: cioè riduce i fenomeni di immigrazione, i quali hanno un costo elevato in termini di benessere. La liberalizzazione del commercio e la liberalizzazione dei capitali, consentendo ai flussi commerciali di dirigersi seguendo i vantaggi comparati e permettendo al capitale di dirigersi laddove il rendimento è maggiore, facilita lo sviluppo delle economie e quindi dell'occupazione, così tendenzialmente riducendo i flussi migratori. Allora, io non ho capito bene perché, all'interno di un'area che dovrebbe essere fondamentalmente integrata, da un punto di vista dei flussi del capitale e da un punto di vista del flusso delle merci, noi dovremmo non solo assicurare ai lavoratori comunitari il diritto di prestare il proprio lavoro dove lo trovino alle condizioni migliori (con tutti i connessi principi stabiliti dalla giurisprudenza comunitaria), il che è l'ovvia applicazione della libertà di circolazione, ma addirittura incentivare il loro movimento consentendo che si trascinino appresso le condizioni del sistema economico-sociale da cui provengono, inevitabilmente deteriori rispetto a quelle previste nel sistema economico-sociale in cui vanno a stabilirsi. Mi pare che sarebbe assai meglio per loro che restassero a casa loro, mangiassero le cose che piacciono loro, vivessero con i propri cari e potessero approfittare dell'investimento e della domanda stranieri, indotti dalle più favorevoli condizioni nel loro mercato del lavoro.

10 aprile 2010

Il principio di mutuo riconoscimento nell'Unione Europea

IBL Policy Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.