

La proposta di Direttiva Bolkestein fra nuove esigenze e paure di innovazione

V. Anibaldi* – M. Battisti* – F. Neri*

Abstract*

Nel gennaio di quest'anno sono ripresi i lavori relativi alla direttiva europea sulla liberalizzazione del mercato interno dei servizi con l'obiettivo di compiere un altro importante passo lungo quel processo, ormai cinquantennale, di integrazione economica europea, partito nel 1957 con il Trattato di Roma ma che non può ancora ritenersi compiuto soprattutto in quello che, nel corso di questi decenni, è diventato il settore più importante, per peso economico e numero di occupati, dell'“Unione Europea”: il terziario.

Tuttavia, la proposta non ha avuto, e non ha tuttora, un iter facile soprattutto perché il “principio del paese di origine”, individuato come uno strumento importante per accelerare il processo, ha innescato il timore di corse al ribasso negli standard sociali come possibili effetti di una concorrenza concentrata sul fattore lavoro. Tale principio, peraltro, è diventato il cavallo di battaglia di tutte quelle “lobbies” di professioni protette che contribuiscono in modo rilevante a rendere meno competitivi molti paesi europei.

La questione basilare è vedere cosa resta allo stato attuale, e cosa resterà alla fine dell'iter, dei propositi iniziali dopo la lunga serie di modifiche, revisioni e integrazioni che ha caratterizzato queste fasi intermedie, alla ricerca di una soluzione sufficientemente condivisa e comunque capace di innescare un, seppure più lento, percorso di liberalizzazione.

Il piano di lavoro che abbiamo seguito parte da una sezione introduttiva nella quale si ripercorrono brevemente le fasi della liberalizzazione del mercato comune, nel tentativo di fissare i punti principali ed i settori coinvolti dalla direttiva, in relazione alla sua “versione” attuale; si è cercato, altresì, di analizzare in chiave dinamica la proposta nei vari passaggi istituzionali tra Commissione e Parlamento. Successivamente viene delineata la struttura odierna del settore dei servizi, il commercio internazionale e la sua regolamentazione, esaminando anche l'evidenza teorico – empirica relativa alle liberalizzazioni dei servizi, con riferimento specifico all'ipotesi di direttiva. I risultati di un “caso studio” effettuato su una zona italiana di particolare interesse, in quanto confinante con un paese di “nuova adesione” e caratterizzata da un'alta presenza di attività di servizi, costituiscono la prima analisi empirica italiana che ha coinvolto i destinatari del provvedimento. Alcune considerazioni concludono lo studio.

Classificazione JEL: F150, L800

Parole chiave: liberalizzazione dei servizi, Direttiva Bolkestein

* CeSRI – Università Luiss.Guido Carli. Un particolare ringraziamento al dr. E. Lian per il suo apporto alla realizzazione dell'indagine empirica.

* Indirizzo e – mail per corrispondenza cesri@luiss.it.

Introduzione

Il lungo intervallo intercorso fra la predisposizione, da parte della Commissione, di una nuova direttiva relativa al completamento del mercato europeo che integrasse le azioni intraprese nel corso di alcuni decenni per arrivare ad un effettivo mercato interno e la sua prima discussione al Parlamento, ha stimolato il nostro interesse nel cercare di comprendere le ragioni che stavano dietro ad una crescente diffidenza nei confronti di questo provvedimento.

Nel tentativo di capire se queste diffidenze rappresentassero compiutamente il pensiero dei nostri operatori più direttamente coinvolti dall'applicazione della Direttiva, abbiamo pensato di individuare un'area italiana che, per le sue caratteristiche geografiche ed economiche, potesse considerarsi emblematica rispetto al presumibile impatto della Direttiva stessa sul tessuto produttivo locale, sia in termini di nuova concorrenza che in termini di nuova concorrenzialità per le imprese italiane e che potesse fornire un riscontro empirico. La nostra attenzione si è concentrata su una delle due province italiane più direttamente coinvolte nell'attuale fase del processo di allargamento della UE: Trieste e Gorizia. La natura più spiccatamente terziaria della prima, assieme al convinto appoggio della locale Camera di Commercio, ci ha fatto optare per la realizzazione di questa indagine nell'area triestina. Ovviamente, trattandosi di un'indagine basata sulla volontarietà delle risposte da parte degli interessati (operatori del terziario), e dal momento che le stesse domande riguardavano anche aspetti economici delle singole imprese, ci si attendeva una risposta limitata. Dobbiamo invece dire che la collaborazione da parte degli intervistati è stata buona, grazie anche al costante impegno da parte della CCIAA locale nei confronti delle aziende, tanto che la percentuale delle risposte si è dimostrata piuttosto alta rispetto ad analoghe indagini. Ciò ci permette, al di là della significatività econometrica del campione, di disporre di elementi idonei a fornire una chiave di lettura delle aspettative dei diversi operatori.

1. Il punto: dal principio del paese di origine alla regola della libera prestazione dei servizi

Il Commissario al mercato interno e servizi McCreevy nella Seduta Plenaria dell'8 giugno 2006 del Parlamento Europeo ha manifestato il suo compiacimento perché «i Ministri della UE sono stati in grado di raggiungere un accordo politico sulla proposta di Direttiva dei Servizi senza far registrare nessun voto contrario. Ciò è un risultato notevole, soprattutto considerando quanto si è riusciti ad avanzare rispetto alle originarie ostilità che hanno caratterizzato quest'ultimo anno [...] infatti il testo approvato dal Consiglio è molto vicino alla proposta rivista dalla Commissione, la quale, a sua volta, riflette molto bene il compromesso raggiunto nel voto del Parlamento nel corso della prima lettura del febbraio di quest'anno ed il risultato è quindi un testo bilanciato ed operativo che garantirà sostanziali benefici al settore dei servizi».

Naturalmente, sono stati introdotti alcuni cambiamenti significativi rispetto alla proposta avanzata da Bolkestein e l'attuale testo non permette di raggiungere tutto ciò che la Commissione aveva previsto con la sua proposta originaria. Da questo punto di vista, si tratta di una buona soluzione di compromesso che, da un lato, garantisce ai fornitori di servizi il diritto al libero accesso ed al libero esercizio di attività nel settore, dall'altro, tutela il diritto degli Stati membri di pretendere il possesso di specifici requisiti in presenza di determinate situazioni.

In particolare, il nuovo testo richiede ai paesi membri di eliminare quelle pratiche e quelle restrizioni che ancora ostacolano la fornitura di servizi in altri paesi ma, allo stesso tempo, definisce in modo preciso le circostanze in cui gli Stati membri possono imporre la loro legislazione a nuovi fornitori di servizi. Particolare attenzione va posta al cambiamento, introdotto dall'ultimo Consiglio, finalizzato ad accrescere la certezza normativa mediante l'inclusione di una nuova norma che obbliga gli stessi Stati a notificare, a tutti gli altri membri, modifiche nella legislazione nazionale su questi temi.

Ancora, viene ribadito l'obbligo, per i singoli membri, di offrire agli altri mutua assistenza e cooperazione per assicurare che le attività economiche siano correttamente ed efficientemente supervisionate nella UE evitando, in questo modo, la duplicazione dei controlli. Si tratta di un passo estremamente importante, analogo, per certi versi, a quello che ha accompagnato la nascita dell'euro con la creazione della rete informatica fra la BCE, le BCN ed i singoli operatori e che così grande impulso ha dato, e continua a dare, alla nascita ed al rafforzamento del mercato finanziario europeo.

La creazione di collegamenti informatici standardizzati fra le diverse autorità nazionali (e quindi anche locali) che entrano nella nascita, nella vita e nella morte delle aziende del terziario costituisce, infatti, un enorme potenziale di cambiamento nei diversi, frammentati, e spesso complicati ed inutili rapporti fra questi soggetti. Tali collegamenti, con tutta evidenza, andranno a beneficio dell'efficienza non soltanto delle nuove imprese, ma anche di quelle già esistenti ed imprimeranno una spinta fondamentale all'*innovazione burocratica*, innescando ricadute rilevanti (e difficili da frenare) anche sulle aree più arretrate dei diversi paesi.

2. Libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi. L'evoluzione della normativa.

Il principio della libera prestazione di servizi costituisce uno dei quattro pilastri (insieme alla libertà di circolazione delle persone, delle merci e dei capitali) del Mercato Comune Europeo, sanciti nel già ricordato Trattato di Roma. La garanzia della piena effettività di tale principio, costituisce un obiettivo essenziale nell'attuale panorama europeo, soprattutto alla luce del fatto che il settore terziario è divenuto il maggiore creatore di ricchezza e di occupazione delle nostre società.

Prima di entrare nel vivo della trattazione, sarà opportuno, in primo luogo, operare una distinzione tra l'istituto della libertà di stabilimento e quello della libera prestazione di servizi, entrambi previsti dal Trattato, rispettivamente agli artt. 43-48 ed agli artt. 49-55. Il Trattato prevede infatti il diritto di ogni cittadino di uno Stato membro di esercitare, sotto forma di stabilimento o di prestazione di servizi, attività non salariate nel territorio di uno Stato membro (Daniele, 2000). Se con il diritto di stabilimento un soggetto può stabilirsi in uno Stato membro - nel quale non era stabilito precedentemente - per esercitarvi un'attività non salariata, la libera prestazione di servizi consente ad un soggetto di prestare la propria attività in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito, senza la necessità di stabilirsi nello Stato in cui eroga la prestazione (Ballarino, 2005).

In altri termini, libertà di stabilimento equivale al diritto di accesso ad un'attività a condizioni non discriminatorie rispetto a quelle previste per i "nazionali". La libertà di prestazione dei servizi consiste invece nel diritto di proseguire la propria attività in un paese della Comunità diverso da quello dell'insediamento originario.

Guardando al concetto stesso di “servizi”, l’art. 50 del Trattato definisce tali «le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone». Nel concetto di servizi rientrano, come si evince dall’elencazione – peraltro non tassativa – contenuta nel medesimo articolo, sia attività di carattere industriale, sia attività di carattere commerciale, sia attività artigiane, sia attività connesse alle libere professioni¹.

Il contenuto del principio della libera prestazione di servizi è individuabile rifacendosi tanto all’art. 48, quanto all’art. 50, terzo comma; pertanto, «le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all’interno della Comunità sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione» (art. 48); «senza pregiudizio delle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento, il prestatore può, per l’esecuzione della prestazione, esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nel paese ove la prestazione è fornita alle stesse condizioni imposte dal paese stesso ai propri cittadini» (art. 50, terzo comma). In buona sostanza, il principio della libera prestazione attribuisce al prestatore stabilito in uno Stato membro il diritto di esercizio temporaneo della propria attività nello Stato dove la prestazione è fornita, qualora i due Stati non coincidano.

Nella convinzione che anche una norma apparentemente neutra, avrebbe potuto consentire forme di discriminazione indiretta (o occulta) a danno dei liberi prestatori, il divieto di discriminazione di cui all’art. 50, terzo comma, colpisce anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che sia in grado di produrre concretamente lo stesso risultato, sebbene basata su criteri in apparenza neutri (Daniele, 2000).

È bene precisare che l’impegno dell’UE nella rimozione di tutte le discriminazioni basate sulla nazionalità e di quelle che, più in generale, costituiscono un ostacolo ingiustificato all’entrata, si è concretizzato nell’emanazione di molteplici direttive; da ultimo, quella sul mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali (Dir. 2005/36/CE). Nel variegato *case-law* avente ad oggetto il principio della libera prestazione di servizi, peraltro, la Corte di Giustizia ha più volte affermato il divieto di clausole di stabilimento o di residenza, e più in generale il divieto di discriminazioni basate sul criterio della nazionalità.

Ripercorrendo l’*excursus* della realizzazione del Mercato Comune Europeo, è possibile individuare le tappe principali di un percorso non ancora concluso. Nel 1985, l’allora presidente della Commissione Europea, il francese Jacques Delors, si fece promotore di un ambizioso progetto da realizzare nell’arco temporale di sette anni. Esso non si limitava alla mera adozione di misure volte all’abolizione delle tariffe e dei dazi doganali più vistosi, al contrario, era orientato all’adozione di interventi idonei ad eliminare le numerose barriere protezionistiche di carattere tecnico, normativo, giuridico, burocratico e culturale che compromettevano il libero scambio e la libera circolazione all’interno dell’Unione².

A partire dal 1993, data in cui il Mercato Unico entrò in funzione, in quasi tutti i paesi si è assistito all’avvio di un processo di liberalizzazione di mercati prima monopolistici, grazie soprattutto all’impegno di ciascuno Stato membro nel coordinamento della propria azione a livello europeo. Il processo così avviato, aveva

¹ Per quanto riguarda i servizi, la giurisprudenza comunitaria, nel corso degli anni, ha ritenuto che l’applicabilità degli artt. 49 e 50 del Trattato non è subordinata all’armonizzazione o al coordinamento delle legislazioni degli Stati membri.

² A tal fine, tra il 1985 ed 1992 furono varate 279 misure legislative.

portato all'affermazione di due principi fondamentali: il principio di “non discriminazione”, in forza del quale è vietato commerciare e trattare in modo diverso prodotti provenienti da altri Stati membri, rispetto a quelli “domestici”, ed il principio del “mutuo riconoscimento”, secondo il quale un prodotto fabbricato ed inserito sul mercato a norma di legge in un paese membro, deve essere accettato in tutti gli altri paesi dell'Unione. In realtà, storicamente, il principio del “riconoscimento reciproco” trovò cittadinanza nella giurisprudenza europea a partire dal 1979 quando la Corte di Giustizia emise una famosa sentenza nella causa nota come “Cassis de Dijon”, dichiarando che qualsiasi prodotto fabbricato e commercializzato legalmente in uno Stato membro poteva essere venduto in qualsiasi altro Stato membro³.

Nel 1999, in occasione della comunicazione della Commissione Europea al Parlamento ed al Consiglio Europeo, intitolata *The Strategy for Europe's Internal Market*, l'“internal market” e la “single currency” vengono confermati quali pilastri essenziali dell'Unione economica e monetaria. Nello stesso anno, l'Unione aveva già provveduto ad avviare dei processi di liberalizzazione nel settore dei servizi, e precisamente in quello delle telecomunicazioni, dell'elettricità e del trasporto aereo e stradale⁴. In occasione del Consiglio di Lisbona svoltosi il 23 e il 24 marzo del 2000, i capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea - alla luce del fatto che il settore dei servizi produce, nel complesso, quasi il 70% del PNL - lanciano l'obiettivo di trasformare - entro il 2010 - l'economia europea in un'“economia fondata sulla conoscenza più competitiva e dinamica nel mondo”, in grado di sostenere la crescita economica mediante la garanzia di maggiori opportunità occupazionali e di una maggiore coesione sociale. Da quel momento in poi, le diverse misure adottate per raggiungere tale obiettivo andranno sotto il nome di “Strategia di Lisbona”.

Preso atto degli scarsi risultati ottenuti, tuttavia, i capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea hanno deciso di rilanciare la Strategia di Lisbona orientandola su due obiettivi cardine: crescita economica ed occupazione. Sulla base degli “Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2005-2008”, approvati in occasione del Consiglio Europeo del 16-17 giugno 2005, ciascuno Stato membro è stato chiamato a redigere un piano nazionale per la crescita e l'occupazione su base triennale (2005-2008), finalizzato all'individuazione di misure di competenza nazionale necessarie al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla Strategia di Lisbona⁵.

Intanto, nel documento elaborato nel 2002 dalla Commissione e dal titolo “The state of the Internal Market for services”, la mancanza di fiducia tra gli Stati membri, la resistenza a modificare le strutture legali presenti in ciascun paese e la tendenza a tutelare e proteggere gli interessi nazionali, vengono segnalate come le principali cause all'origine della barriere oggi esistenti alla realizzazione di un mercato interno dei servizi.

³ Nella medesima sentenza, tuttavia, la Corte ha riconosciuto ad uno Stato membro la possibilità di imporre delle restrizioni al libero accesso sul proprio mercato di un prodotto fabbricato in un altro Stato membro in presenza di motivi di ordine pubblico e sempre che la restrizione sia proporzionata all'obiettivo che si vuole conseguire.

⁴ Inoltre, sempre nel 1999, nel contesto dei due Consigli Europei di Cardiff e di Cologne, veniva sottolineata l'imprescindibilità di riforme strutturali e di processi di modernizzazione che coinvolgessero i mercati dei beni, di servizi e dei capitali.

⁵ Per la stesura del piano italiano (PICO – Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione), il Consiglio dei Ministri ha dato vita ad un comitato coordinato dal Ministro per le Politiche Comunitarie, le cui determinazioni sono state preparate da un comitato tecnico composto da esperti designati dai rispettivi dicasteri. La stesura del PICO ha richiesto, peraltro, l'avvio di un'ampia consultazione con le parti sociali.

Sulla base di un'indagine condotta con l'ausilio del Parlamento, del Consiglio e degli Stati membri, la Commissione Europea ha avviato una fase più operativa che ha portato alla presentazione della proposta di direttiva sulla liberalizzazione del mercato dei servizi, con il preciso proposito di conferire ad esso piena operatività e di svincolare, a quasi cinquanta anni di distanza dalla nascita della CEE, il principio della libera circolazione dei servizi dallo *status* di "sorella povera" rispetto alle altre tre libertà fondamentali. Viene quindi definita una "proposta di direttiva" che, dal nome dell'ex Commissario olandese al mercato interno diviene nota come "Direttiva Bolkestein".

3. Le fasi ed i contenuti previsti dalla Direttiva

Come visto poc'anzi, l'iniziativa comunitaria in materia di liberalizzazione del settore dei servizi si inserisce a pieno titolo nel quadro della c.d. "Strategia di Lisbona". L'adozione della direttiva presuppone l'applicazione della procedura di codecisione. Quest'ultima, introdotta dal Trattato sull'Unione Europea (Trattato di Maastricht, 1992) e concepita come un ulteriore sviluppo della procedura di cooperazione, è disciplinata dall'articolo 251 del Trattato istitutivo. In seguito al Trattato di Amsterdam (1997), la procedura è stata semplificata ed è stato esteso il suo campo di applicazione. Essa prevede due letture successive, da parte del Parlamento e del Consiglio, di una proposta elaborata dalla Commissione e la convocazione, in caso di persistente disaccordo tra i due co-legislatori, di un "comitato di conciliazione", composto da rappresentanti del Consiglio e del Parlamento assistiti dalla Commissione, al fine di raggiungere un accordo. Quest'ultimo è sottoposto in terza lettura al Parlamento e al Consiglio per la sua adozione finale⁶.

Sulla proposta presentata dalla Commissione Europea (25 febbraio 2004), si è pronunciato il Parlamento Europeo che, modificando piuttosto sostanzialmente la versione originaria, adotta in seduta plenaria il testo di un compromesso (16 febbraio 2006), spesso indicato con il nome della relatrice, la socialista tedesca Evelyne Gebhardt. A quest'ultima versione si è sostanzialmente ispirata la successiva proposta della Commissione Europea (4 aprile 2006). Il Commissario per il Mercato Interno Charlie McCreevy si è impegnato a seguire – nella predisposizione della seconda versione della proposta - la linea indicata dal Parlamento Europeo. La Presidenza austriaca del Consiglio si è poi pronunciata in favore della versione approvata dal Parlamento. Da ultimo (29 maggio 2006), il Consiglio Competitività dei Ministri dell'UE ha raggiunto l'accordo sulla proposta di compromesso avanzata dalla Presidenza austriaca che non modifica, nella sostanza, la versione emendata dal Parlamento Europeo e confermata dalla successiva proposta modificata dalla Commissione Europea.

A ben vedere, il susseguirsi delle diverse fasi istituzionali, non ha in alcun modo intaccato la consapevolezza che la realizzazione di un vero e proprio mercato interno dei servizi non possa prescindere dalla necessaria rimozione di tutti quegli ostacoli che

⁶ Tale procedura si applica, tra l'altro, alla politica sociale, alle misure volte a vietare ogni forma di discriminazione fondata sulla nazionalità (articolo 12 del trattato CE), alle misure necessarie ai fini della realizzazione della libera circolazione dei lavoratori (articolo 40 del trattato CE), alle misure necessarie per garantire i diritti di sicurezza sociale dei lavoratori migranti (articolo 42 del trattato CE), alla politica dei trasporti (articolo 71, paragrafo 1, e articolo 80 del trattato CE), nonché alle direttive intese a realizzare la libertà di stabilimento (articolo 44, paragrafo 2, e articolo 47, paragrafo 1, del trattato CE) e la libera prestazione di servizi (articolo 55 del trattato CE) ed in tema di mercato interno (articolo 95 del trattato CE).

frenano l'accesso di nuovi operatori e dal concreto impegno nella riduzione della frammentazione normativa; solo in questo modo si registrerebbe un notevole vantaggio, sia in termini di crescita nelle prestazioni di servizi e nel volume degli scambi transfrontalieri, sia sul piano della tutela dei consumatori.

Tuttavia, come spesso è accaduto in passato, anche di fronte alla recente proposta, si è registrato uno iato fra gli obiettivi astrattamente condivisi dagli Stati da un lato, ed i tempi della loro realizzazione dall'altro; essa infatti, è stata percepita con ritardo dalla società nel suo complesso e spesso frenata da interessi specifici. Ne sono prova tangibile gli "adattamenti" operati dal Parlamento Europeo che, in prima lettura, ha introdotto modifiche piuttosto significative al testo originariamente elaborato dalla Commissione. Gli effetti di tali "adattamenti" sono particolarmente evidenti se si pensa al progressivo ridimensionamento del campo di applicazione. La direttiva copre un'ampia gamma di attività che comprende i business services (consulenza manageriale, certificazioni e controlli, pubblicità, consulenza legale o fiscale), il settore delle costruzioni, le agenzie viaggio, il noleggio auto, i servizi immobiliari, i servizi per il consumatore, le attività connesse al turismo (incluse le guide turistiche), i centri sportivi, le attività di svago. Allo stato attuale, oltre ai settori già regolati da una politica comune (agricoltura e pesca, trasporti e reti transeuropee, commercio e concorrenza, politica economica e monetaria, coesione economica e sociale, ricerca, sviluppo tecnologico, audiovisivi e telecomunicazioni, ambiente, società, occupazione e formazione professionale, istruzione e cultura, salute e tutela dei lavoratori) verrebbero infatti esclusi: i servizi di interesse generale non a carattere economico (ma non i servizi di interesse economico generale), alcuni servizi commerciali ma di evidente interesse pubblico (ad esempio i servizi di approvvigionamento idrico o energetico), i servizi finanziari, i servizi portuali, le cure sanitarie, i servizi sociali quali l'edilizia popolare, la cura dei bambini ed il sostegno alle famiglie ed alle persone in difficoltà, le attività connesse all'esercizio dei poteri pubblici, le agenzie di lavoro interinale, i servizi di sicurezza privata, giochi d'azzardo e scommesse, misure di protezione e promozione della diversità culturale e linguistica e del pluralismo dei media, la tassazione, l'amministrazione pubblica ed ora, in seguito all'accordo raggiunto dal Consiglio dei Ministri dell'UE, verrebbero altresì esclusi i servizi giuridici forniti da notai ed ufficiali giudiziari⁷.

In realtà, è stato il "principio del paese di origine" - in forza del quale il prestatore è soggetto al diritto del paese in cui è stabilito in via permanente e non al diritto dello Stato in cui fornisce il servizio - ad assumere sin dall'inizio i contorni di una vera e propria *vexata quaestio*.

Tale principio, immaginato originariamente dalla Commissione come il vero elemento propulsore della liberalizzazione del settore dei servizi, è stato - come abbiamo detto - travolto dagli emendamenti introdotti dal Parlamento Europeo. Le molteplici riserve nei confronti di un principio pressoché sconosciuto all'esperienza europea, hanno alimentato voci favorevoli alla sostituzione del termine "principio" con quello di "criterio", ritenuto più appropriato. In linea generale, la sua applicazione avrebbe consentito ai prestatori di fornire i propri servizi in altri Stati membri sulla base dell'osservanza dei requisiti legali ed amministrativi del paese di stabilimento, senza essere soggetti a requisiti aggiuntivi come autorizzazioni o dichiarazioni ad ogni attraversamento di frontiera^{8 9}.

⁷ Gli Stati membri hanno 3 anni di tempo (e non più due) per trasferire le norme della direttiva nella legislazione nazionale.

Fermo restando l'obiettivo dichiarato di favorire la crescita del settore dei servizi – alla luce della sua rilevanza strategica (soprattutto in termini occupazionali) e degli obiettivi confluiti nella c.d. Agenda di Lisbona - il Parlamento, in prima lettura, e la Commissione, nella stesura della seconda versione, hanno eliminato qualsiasi riferimento al principio del paese d'origine e sancito “il diritto dei prestatori di servizi di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno sede”, rafforzato dai principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità ai quali gli Stati membri dovrebbero attenersi nell'introduzione di eventuali limitazioni all'esercizio della libertà di prestazione di servizi¹⁰.

Dal canto suo, il Consiglio dei Ministri, pur escludendo l'applicazione del principio del paese d'origine, introduce il c.d. “screening”: ogni paese è tenuto ad analizzare le proprie leggi individuando e giustificando in un rapporto periodico alla Commissione tutti gli eventuali ostacoli opposti alle aziende estere per la prestazione di servizi sul territorio nazionale.

Nel timore di un “livellamento verso il basso delle norme di tutela” (il c.d. “dumping sociale”), altrettanto acceso è stato il dibattito in tema di “distacco dei lavoratori”. Il Parlamento ha cancellato le disposizioni specifiche in materia di distacco dei lavoratori presenti nel testo originario, puntualizzando invece che la direttiva non concerne le condizioni di lavoro e di occupazione. La Commissione, accogliendo la modifica apportata dal Parlamento, esclude dal campo di applicazione sia le materie trattate dal regolamento (CEE) n. 1408/1971 (sicurezza sociale dei lavoratori), sia le materie coperte dalla direttiva sul distacco dei lavoratori (96/71/CE). Quest'ultima prevede che i prestatori di servizi debbano conformarsi alle condizioni di occupazione applicabili nello Stato membro in cui viene prestato il servizio per ciò che concerne periodi massimi di lavoro e minimi di riposo, durata minima delle ferie annuali retribuite, tariffe minime salariali, condizioni di cessione.

4. Il settore dei servizi: evidenza empirica e teoria economica

Il settore dei servizi è oggi di gran lunga il più importante dell'Unione Europea, infatti nel 2005 questo settore impiega il 69.5% della forza lavoro nell'UE a 15 (oltre 115 mil. di lavoratori) e il 65.4% in Italia (14,6 mil.) e crea circa i 2/3 del valore aggiunto. Nei paesi dell'Est questa percentuale è naturalmente più bassa e scende al 52%, perché si tratta di economie, per certi versi, ancora in fase di transizione. Un'altra differenza consiste nel fatto che questa occupazione, nei paesi appena citati, è quasi

⁸ Ciononostante, il principio presentava numerose deroghe per tutelare ad esempio la salute pubblica, i consumatori (con riferimento ai contratti con essi conclusi) ed i lavoratori (con riferimento alla direttiva sul distacco). In materia di distacco si rimanda alla successiva trattazione. Inoltre, uno Stato membro avrebbe potuto sospendere l'applicazione della direttiva per una certa categoria di servizi qualora vi fossero stati problemi connessi al mantenimento dell'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, alla protezione della salute o a motivi correlati all'ambiente.

⁹ Del resto, già nel febbraio del 2005, il Comitato economico e sociale riteneva prematura l'applicazione di tale principio in assenza di situazioni giuridiche paragonabili, auspicando al contrario l'armonizzazione dei vari sistemi di tutela.

¹⁰ In buona sostanza, i requisiti eventualmente previsti non possono essere direttamente o indirettamente discriminanti nei confronti dello Stato membro (non discriminazione), devono essere giustificati da ragioni di politica pubblica o di sicurezza pubblica, protezione della salute o dell'ambiente (necessità) e devono consentire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto necessario per raggiungerlo (proporzionalità). Non viene tuttavia compromessa la libertà degli Stati membri di prevedere un alto livello di protezione dei pubblici interessi, in particolare della politica sociale.

totalmente un'occupazione *full-time*, mentre l'occupazione dei servizi dell'Europa a 15 ha dimensione di *part-time* più rilevanti (25.2% però solo il 16.3% in Italia). Questi dati sembrano stonare con il fatto che la componente estera del settore dei servizi sia molto inferiore rispetto al peso che ha nelle economie dei paesi europei, perché sia le esportazioni che le importazioni dei servizi sono solo circa 1/5 dell'export e dell'import totale dei paesi europei. La dimensione esterna del settore dei servizi è quindi molto più piccola rispetto a quella delle merci¹¹ nonostante che, in valori assoluti, i volumi siano aumentati in maniera sostanziosa tra il 1986 e il 2002, sia in termini di peso occupazionale che di valore aggiunto.

Il punto fondamentale è che per molti servizi, se non per tutti, come si vedrà tra breve, occorre una prossimità fisica rispetto al luogo di prestazione, mentre ciò non è naturalmente necessario per le merci e, soprattutto, per i servizi non è possibile differire il momento della produzione da quello della prestazione. Un dato che pare confermare questo punto è nel fatto che una buona parte (il 65%) degli scambi esterni sono "interni" all'Europa a 15 e, in realtà, anche per la stessa Unione, il 56% del commercio è intra – Unione.

Un'esperienza internazionale comparabile può essere quella del NAFTA, dove però soltanto il 23% dei servizi è commerciato tra i paesi dell'accordo. La figura n. 1 mostra i principali partner commerciali dell'Italia nell'anno 2004 in milioni di euro.

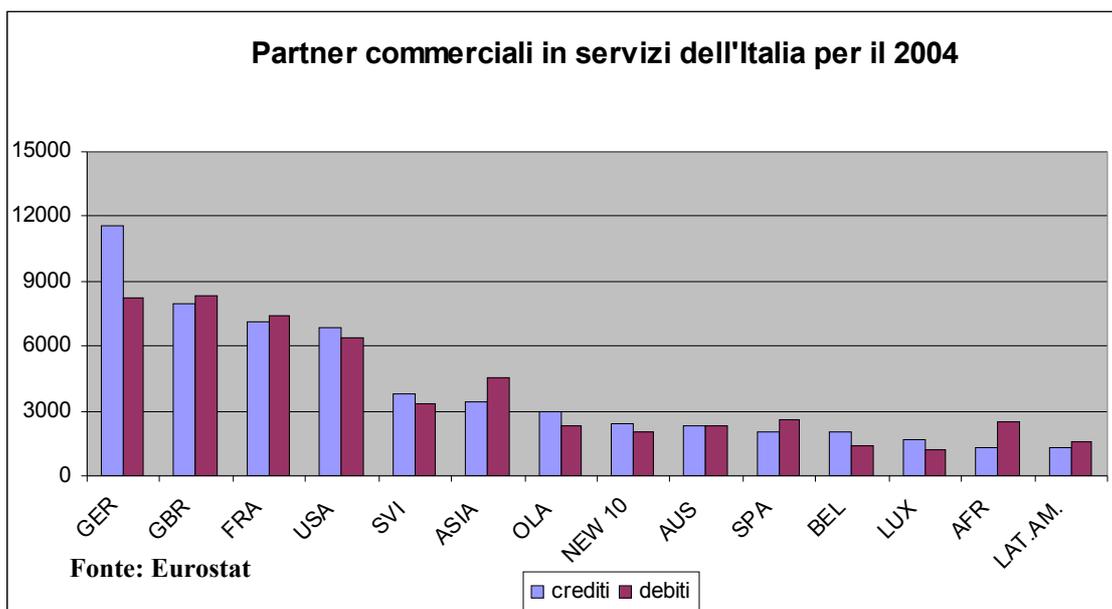


Figura n. 1

Queste proporzioni sottolineano nuovamente come la gran parte del commercio sia sviluppato all'interno dell'Europa a 15 e in particolare con tre paesi che, anche per dimensioni della popolazione, sono i tre paesi più grandi, e il partner esterno di maggior

¹¹ Nel 2003 (fonte Eurostat) il peso dei servizi è il 19.5% sui flussi a credito ed il 20.8% su quelli a debito (circa 130 miliardi di euro su un flusso complessivo superiore a 500).

rilievo per l'Italia sono gli Stati Uniti. A conferma di quanto detto, i dati sull'integrazione commerciale dei servizi, cioè la media di importazioni ed esportazioni pesate sul GDP, mostrano come, in termini percentuali, essa sia circa un quarto di quella delle merci (nel 2005 per l'Italia il 5.3% contro 21.1%, fonte Eurostat).

Tra i settori più importanti circa il 60% è dato dai servizi di viaggio e di trasporto. Questo può essere visto come segnale del fatto che le attività oggetto della Direttiva hanno realmente bisogno di essere liberalizzate, data la dimensione esterna quasi nulla del loro commercio. Per quanto riguarda i dati tendenziali negli ultimi quattro anni, si registra un grande aumento delle esportazioni esterne principalmente in paesi dell'Est, ma non in tutti, perché ad esempio ci sono fenomeni opposti, in Repubblica Ceca e in Ungheria, e ciò avrà un riscontro nelle differenze di regolamentazione con questi paesi.

Per tornare all'analisi della Direttiva, come impattano le differenti regole vigenti nei mercati nazionali con questa situazione? Possiamo ad esempio pensare che un fattore decisivo nella competizione per i servizi siano le "ore lavorate"¹², dove si riscontra una differenza di circa il 20% tra i paesi dell'Est e i paesi dell'Europa a 15, mentre in Italia si lavora leggermente di più rispetto alla media dei 15. Questo indice però tiene conto delle ore *tout court*, ma non della produttività oraria. Se guardiamo la produttività oraria, abbiamo un rapporto invertito, per cui quegli stessi paesi in cui si lavora di più hanno in genere una differenza negativa tra il 30 e il 40% di produttività rispetto ai paesi dell'Europa a 15. C'è naturalmente qualche sintomo di convergenza perché anche nella produttività oraria si nota una stagnazione, e quindi si va riducendo negli ultimi dieci anni nei paesi a 15, mentre essa aumenta fortemente negli altri dieci paesi. Si tratta di uno dei dati per cui si osserva convergenza a livello europeo, almeno negli ultimi dieci anni.

Dato che anche questo elemento probabilmente non verrà stravolto dall'ipotesi di Direttiva, come del resto tutta una serie di caratteristiche decisive molto diverse tra l'Europa a 15 e gli altri 10 dieci membri (tra cui salari, cuneo fiscale, ecc.), diventa interessante guardare il peso che hanno la sole regole burocratiche. Affrontando il discorso della regolamentazione, la teoria economica analizza la stessa come un costo fisso che si ripartisce sul totale della produzione, in questo caso dei servizi erogati. Secondo questa concezione, paesi che hanno un'alta regolamentazione hanno maggiori barriere all'entrata.

Se guardiamo i dati degli ultimi anni, la tendenza europea è stata verso una decisa deregolamentazione. Dal database dell'OECD sulla regolamentazione nei mercati (OECD, 2005) osserviamo come, gli indici di regolamentazione siano in netta diminuzione per tutti i paesi, tra cui l'Italia che peraltro, nonostante ciò, rimane il quarto paese europeo con l'indice di regolamentazione più restrittiva nel mercato. Se si scinde questo indice nelle singole componenti, bisogna dire che, per quanto riguarda l'afflusso degli investimenti esteri non c'è una grande discriminazione da parte dell'Italia, mentre le grandi differenze rispetto agli altri paesi sono nei vincoli amministrativi per intraprendere un'attività e nel controllo statale sul settore che è determinato, a sua volta, con due indici: la dimensione e lo scopo del settore delle imprese pubbliche. E qui in realtà siamo il quarto paese OECD e nettamente il primo nell'Europa a 15.

Naturalmente è importante non solo il valore assoluto della regolamentazione, ma anche l'eterogeneità tra regolamentazioni di diversi paesi. Questo perché, se due paesi hanno due regole completamente diverse, si può ritenere che commerciare in entrambi significhi, per un'azienda, affrontare due costi per intero, quindi non c'è un unico costo

¹² Fonte: Groningen Growth and Development Database.

ripartibile all'interno dei due paesi; più genericamente non ci sono economie di scala. Kox, Lejour e Montizaan (2004) calcolano gli indici di differenza della regolamentazione di un paese rispetto agli altri e la figura n. 2 mostra l'eterogeneità della regolamentazione italiana rispetto agli altri paesi UE. È interessante notare come la differenza sia ad esempio molto alta con il Regno Unito, che è uno dei nostri *partners* principali, ma sia alta, ad esempio, anche con paesi come Ungheria e Repubblica Ceca con i quali, negli ultimi anni, abbiamo una contrazione, o una stagnazione, negli scambi, per cui l'eterogeneità può essere un costo a volte anche influente.

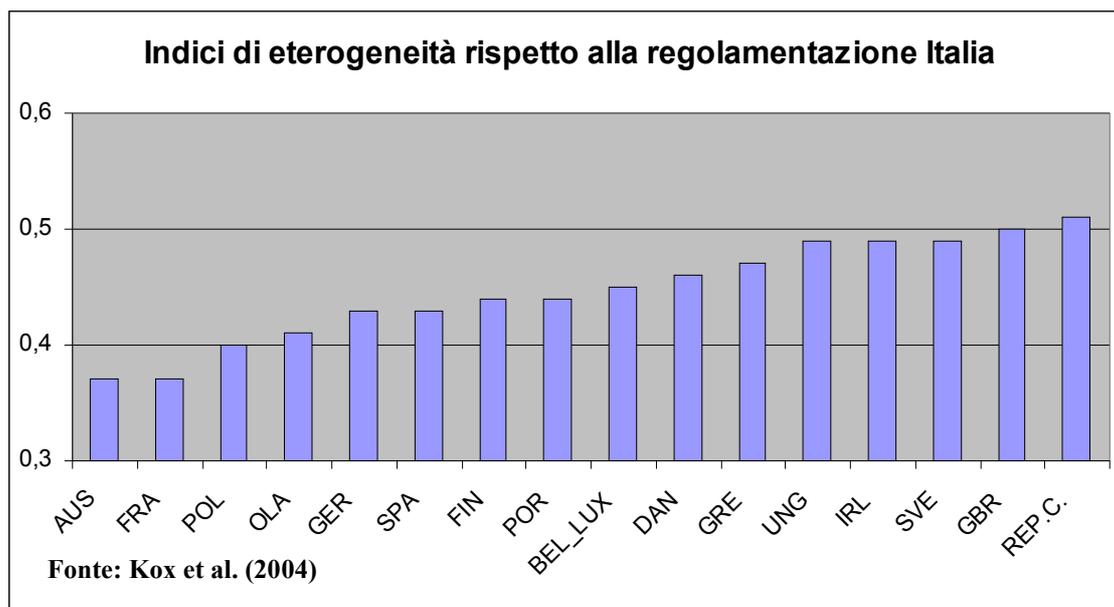


Figura n. 2

Attraverso quali meccanismi la liberalizzazione dei servizi tra paesi dovrebbe favorire output, crescita e produttività nei settori interessati? I vantaggi potenziali che di solito vengono evidenziati sono dati da maggiore competizione ed economie di scala e quindi riduzione dei prezzi, *spillover* tecnologici per i paesi verso i quali ci sono fornitori che importano con tecnologie più aggiornate, crescita della produttività del lavoro. Altri effetti (Mattoo e Fink, 2002) riguardano la struttura internazionale, quali le maggiori opportunità di commercio ed effetti di localizzazione che permettono di sfruttare in modo ottimale i vantaggi comparativi e possono favorire mobilità dei fattori e, in ultima analisi, convergenza tra economie.

Ci sono però una serie di ragioni per le quali liberalizzare nel settore dei servizi dovrebbe avere effetti ancora più positivi. Anzitutto per la semplice considerazione che i servizi sono, molto più spesso delle merci, inputs per i processi produttivi di merci e di altri servizi, per cui è probabile un effetto volano su molti altri settori. Ad esempio i trasporti sono un input sia per le merci che per altri servizi, perché è difficile pensare ai servizi del turismo che non si servano dei servizi di trasporto. Un vantaggio è strettamente legato alla dimensione logistica della prestazione del servizio perché per importare servizi bisogna produrli nel luogo di utilizzo, essendoci bisogno di una prossimità fisica dei servizi (a meno di casi specifici come il software). Tutto ciò fa sì che ci si aspetti un'importazione delle tecnologie migliori se i mercati funzionano con criteri competitivi. A questo va ad aggiungersi che, stabilirsi in un mercato, diventa

ancora di più una scelta strategica, per cui si è fortemente propensi ad investire nello stesso.

Deardorff (2001) evidenzia un altro aspetto potenzialmente positivo, strettamente legato ai vantaggi comparati, che risiede nella frammentazione: l'idea è che favorendo una maggior fruizione di servizi, come trasporti e comunicazioni, si permette ai paesi di specializzarsi nei processi di produzione nei quali essi hanno il maggior vantaggio comparato, in modo da accrescere l'efficienza produttiva globale. Le nuove tecnologie degli ultimi decenni hanno pesantemente influenzato le industrie di servizi con trasporti e comunicazioni internazionali sempre più veloci ed efficaci che hanno ridotto il costo dei prodotti finali permettendo di produrne parti intermedie in diversi paesi. Inoltre, la frammentazione coinvolge gli input di servizi necessari per coordinare i frammenti, cioè i guadagni dipendono fortemente dalla possibilità di avere i servizi a costo basso. Altri motivi di favore risiedono nel fatto che in alcuni settori, come telecomunicazioni o servizi professionali, le barriere sono non solo discriminatorie verso altri paesi, ma spesso innalzate anche contro chi, tra i potenziali fornitori domestici, voglia entrare in un nuovo mercato, per cui un abbattimento delle stesse ha effetti molto rilevanti. Naturalmente, bisogna distinguere le "regole non tariffarie" tra quelle necessarie per mantenere uno standard del servizio (sia per i lavoratori del settore che i per i fruitori del servizio) e quelle non necessarie.

Infine, un vantaggio specifico delle economie sviluppate è dato dal fatto che questo settore ha un volume, in termini di valore aggiunto/occupazione, molto più ampio rispetto ad agricoltura ed industria, per cui, mentre una liberalizzazione delle merci può avere un effetto più ridotto, per tutti i motivi ricordati, una liberalizzazione dei servizi può avere un effetto più forte¹³.

Ipotizzando la proposta di Direttiva Bolkestein nell'ambito attuale dei mercati dei servizi europei ci sono una serie di studi che indicano come una riforma che li liberalizzi possa avere un effetto positivo nelle *performances* di crescita e occupazione, tanto che alcuni autori considerano la mancata integrazione del mercato dei servizi come un fattore fondamentale nel *gap* che caratterizza negli ultimi anni l'Unione Europea e gli Stati Uniti (O'Mahony e Van Ark, 2003).

Evidenze empiriche basate su modelli standard di "equilibrio generale computabile" tendono a concordare sul fatto che, con livelli di protezione differenziati, quelli che partivano da una protezione più alta, di solito guadagnano di più. A questo proposito, il recente studio di *Copenhagen Economics* (2005) descrive l'Italia proprio come una delle aree che dovrebbero guadagnare di più dall'implementazione della Direttiva. E ciò per tutta una serie di motivi tra cui il fatto che, in mercati molto protetti, le tariffe dei servizi sono molto più alte di quanto dovrebbero essere per cui, dopo la liberalizzazione, questi prezzi artificialmente gonfiati, si ridurrebbero. E naturalmente ciò avrebbe un effetto positivo sul commercio, sull'occupazione e sul benessere generale.

Un'analisi meno "standard" è quella proposta altrettanto recentemente da Saint – Paul (2005) che sviluppa un modello in cui l'ipotesi di Direttiva è trattata come un ampliamento del numero dei beni commerciabili, in un ambito di mercati segmentati. L'idea è che le merci sono già liberalizzate, e che quindi è già possibile commerciarle, mentre i servizi non sono commerciabili nel primo periodo ma solo nel secondo. Con mercati segmentati, non è facile passare da un'occupazione all'altra, quindi ci sono

¹³ Naturalmente nel computo delle rendite bisogna considerare anche la sequenzialità nelle liberalizzazioni, perché se si liberalizza a fasi prima verso alcuni paesi e poi verso altri c'è possibilità che si creino delle rendite di posizione verso i primi paesi che entrano in un mercato e questo può cambiare sensibilmente il risultato finale della liberalizzazione.

guadagni ma ci sono anche costi per alcune categorie di lavoratori. Se si comparano gli effetti di efficienza, che sono positivi, con gli effetti di *terms of trade*, che sono negativi per i paesi “occidentali”, abbiamo dei guadagni complessivi e specifici molto forti per gli occupati “orientali”, mentre i lavoratori occidentali occupati nei settori che vengono liberalizzati possono perdere sensibilmente se il loro mercato è molto rigido, cioè se non possono riconvertirsi in altri settori, a differenza di quanto sarebbe possibile per i lavoratori dei paesi dell’Est. A questo punto il favore e l’estensione della liberalizzazione nei paesi occidentali dipenderebbe dal peso specifico delle “coalizioni” che lavorano nei diversi settori.

5. Caso studio: la provincia di Trieste

5.1. L’analisi econometrica

Il *case study* del quale ci occupiamo è particolarmente interessante per almeno due ordini di ragioni: 1) la provincia di Trieste, data la sua posizione geografica è tra quelle più esposte alla concorrenza derivante dal nuovo allargamento che ha portato a 25 paesi i membri dell’Unione; 2) il peso dei servizi di questa provincia è altissimo (l’80% dell’occupazione) rispetto alla media nazionale ed UE. Altri argomenti non secondari possono riguardare il fatto che, per motivi storici ben noti, le barriere culturali e linguistiche che in qualche caso possono frenare i fenomeni di integrazione sono qui molto più basse che in altri luoghi.

I dati riguardano un’indagine svolta presso le imprese della CCIAA. Sulla base dell’interpretazione della Direttiva al momento dell’invio dei questionari, ci siamo concentrati sulle imprese di servizi, dividendo i gruppi in “imprese potenzialmente interessate dalla Direttiva” ed “imprese potenzialmente non interessate dalla Direttiva”, con il secondo gruppo che aveva circa un quinto delle imprese del primo. L’indagine ha riguardato il 50% delle imprese per ogni raggruppamento ATECO (con arrotondamento all’estremo superiore per ogni gruppo dispari) e il tasso di risposta è stato del 14.5% (leggermente più alto per le non interessate, 17% contro 14%) per un totale di 148 imprese di servizi. I risultati principali che vedremo in maggior dettaglio nella sezione successiva, sono stati anzitutto la scarsa informazione rispetto alla Direttiva, con in entrambi i gruppi circa il 75% del campione poco o per nulla informato, ma nel contempo una maggioranza di intervistati si dice molto o abbastanza favorevole alla liberalizzazione dei mercati. Altri spunti riguardano l’importanza data al costo del lavoro, che viene ritenuto il principale fattore di concorrenza nei mercati e la burocrazia vista come limite per operare nel proprio settore. Nell’ipotesi di una maggiore apertura, la quasi totalità degli intervistati prevede un aumento nelle quote di mercati esteri possedute da imprese italiane e di mercati italiani posseduti da imprese estere, ma questa seconda possibilità è ritenuta più probabile e di impatto più consistente.

Un’interessante differenza sta nelle previsioni di cambiamento dei prezzi dei servizi: la metà degli intervistati prevedono un abbassamento dei prezzi nel mercato interno, mentre meno di un quinto prevede un fenomeno simile all’estero (ma lo standard dei servizi interni ed esteri è giudicato sostanzialmente simile). Questo probabilmente riflette la percezione più o meno consapevole della presenza di rendite di posizione consolidate. Quindi, in generale, non c’è una contrarietà pregiudiziale verso la liberalizzazione, anzi qualcuno ne coglie elementi di opportunità.

Il nostro obiettivo è predire l'accettazione della Direttiva in base ad un determinato set di caratteristiche degli intervistati. Essendo il grado di favore verso la liberalizzazione una variabile ordinata con 4 possibili valori (Nulla, Poco, Abbastanza, Molto) il modello di riferimento sarà un modello multi – risposta ordinato¹⁴. Avendo una scelta tra 4 alternative, possiamo ipotizzare che la variabile osservata y dipende da una variabile latente y^* che è espressa dal modello di risposta ordinata (in notazione compatta):

$$Y^* = X'\beta + \varepsilon$$

Il rapporto tra la variabile latente e quella osservata è tale che:

$$y_i = 1 \text{ se } y_i^* \leq 0$$

$$y_i = 2 \text{ se } 0 \leq y_i^* \leq \gamma_{low}$$

$$y_i = 3 \text{ se } \gamma_{low} \leq y_i^* \leq \gamma^{high}$$

$$y_i = 4 \text{ se } \gamma < y_i^*$$

Con $\gamma^{high} > \gamma_{low}$ che rappresentano le possibilità intermedie. Nel caso di un probit ordinato, la distribuzione di riferimento è normale (otteniamo risultati equivalenti usando una distribuzione logistica), quindi il residuo è N.I.D. (0,1) e le probabilità (normalizzate, data la varianza unitaria) sono:

$$\begin{aligned} P\{y_i = 1 | x_i\} &= P\{y_i^* \leq 0 | x_i\} = \Phi(-x_i'\beta), & P\{y_i = 2 | x_i\} &= \Phi(\gamma_{low} - x_i'\beta) - \Phi(-x_i'\beta), \\ P\{y_i = 3 | x_i\} &= \Phi(\gamma^{high} - x_i'\beta) - \Phi(\gamma_{low} - x_i'\beta), \\ P\{y_i = 4 | x_i\} &= P\{y_i^* > \gamma^{high} | x_i\} = 1 - \Phi(\gamma^{high} - x_i'\beta) \end{aligned}$$

La tabella n. 1 mostra i risultati dell'analisi fatta su variabili del questionario per quattro specificazioni dove inseriamo le variabili risultate significative (il numero di osservazioni è variabile perché non tutti gli intervistati hanno risposto a tutte le domande). La prima specificazione prevede solo il grado di informazioni riguardo alla Direttiva e le aspettative di aumento della competizione, rispettivamente nei mercati esteri ed interni ed è usata come riferimento per osservare i miglioramenti apportati dall'inserimento delle altre variabili. I segni sono quelli attesi e la possibilità di maggior competizione all'estero influenza favorevolmente le aspettative di liberalizzazione. L'inclusione della differenza tra burocrazia interna ed estera, intesa come percezione di ostacolo all'attività (colonna 2) è negativa e molto significativa; ciò riflette la comune visione, illustrata anche dagli indici di regolamentazione della sezione precedente, dell'Italia come paese rigido.

¹⁴ L'alternativa, nel caso di scelte non ordinabili, sarebbe stata un modello multinomiale. Si veda ad esempio Verbeek (2002) o Tabachnick e Fidell (1996).

Tabella n. 1 Stima Ordered Probit Campione Intero				
Variabile dipendente: favore verso la liberalizzazione				
Variabili	Coefficienti			
Grado informazione	0.294* (0.11)	0.309* (0.11)	0.309* (0.11)	0.365* (0.12)
Aumento comp. est.	0.663* (0.13)	0.694* (0.13)	0.704* (0.13)	0.657* (0.15)
Aumento comp. int.	- 0.192** (0.095)	- 0.221* (0.099)	- 0.211** (0.099)	- 0.205*** (0.11)
Differenza burocratica		- 0.089 (0.067)	- 0.125*** (0.067)	- 0.143** (0.07)
Ipotesi Δ prezzi servizi mercati interni			0.136 (0.095)	0.047 (0.10)
Ipotesi Δ prezzi servizi mercati esteri			- 0.084 (0.083)	- 0.100 (0.08)
Ipotesi Δ standard servizi mercati interni				0.401* (0.15)
Ipotesi Δ standard servizi mercati esteri				- 0.114 (0.14)
Dummy gruppo B		0.339 (0.229)	0.406*** (0.235)	0.536*** (0.27)
N. Osservazioni	143	141	140	140
Log Verosimiglianza	- 172.52	- 167.63	- 164.87	- 159.92
Probabilità LR stat.	0.000	0.000	0.000	0.000
Pseudo R²	0.096	0.11	0.11	0.14
Note: campione completo 148 osservazioni. Valore di riferimento: risposta di gradimento inferiore. Errori standard tra parentesi *, **, *** indicano rispettivamente significatività al 99, 95 e 90 % del coefficiente				

Le possibili interpretazioni sono che la burocrazia interna sia vista in ogni caso anche come fattore protettivo (l'85% del campione la considera comunque un peso per operare nel proprio settore), mentre l'aspettativa positiva su quella estera può essere letta alla luce di avere meno legami burocratici (la percentuale appena vista si abbassa al 52%). Le ipotesi sui cambiamenti dei prezzi interni – esteri non paiono essere statisticamente rilevanti, ma probabilmente le variabili sull'aumento della concorrenza incorporano un'aspettativa che è principalmente sui prezzi. Infine nella specificazione più estesa troviamo perfettamente in linea, il coefficiente significativo della variabile di ipotesi di cambiamento dello standard dei servizi nel mercato interno, con l'ipotesi standard che maggiore competizione accresca il livello dei servizi (colonna 4).

Infine, l'inclusione di una dummy indicatrice del sottogruppo non interessato alla Direttiva è estremamente significativa e ciò è in linea con l'idea che nei paesi "occidentali" ci possano essere coalizioni con interessi contrastanti verso la Direttiva

(Saint – Paul, op. cit.). Altre variabili come il peso dato ai costi del lavoro, o le aspettative sui prezzi dei servizi non risultano significative. La misura di bontà della regressione è data dallo Pseudo R^2 o R^2 di Mc Fadden¹⁵ che arriva nella specificazione migliore a 0.14, che non è un livello particolarmente basso in modelli a scelta discreta e riassume i miglioramenti nella log verosimiglianza ottenuti con l’inserimento di alcune variabili.

Il fatto che la variabile maggiormente esplicativa, in senso positivo, sembra essere il grado di informazione rispetto alla Direttiva, lascia spazio a due interpretazioni probabilmente complementari: una maggiore informazione fa sì che si conoscano i benefici della proposta (e si sia più pronti ad accettarla) e la conoscenza della Direttiva consente di escludere i rischi più temuti come la concorrenza basata sul costo del lavoro. Quest’ultimo fatto consentirebbe di spiegare la non significatività del costo del lavoro rispetto al favore verso la liberalizzazione, ma naturalmente sono possibili interpretazioni alternative come una concorrenza avvertita meno di quella delle merci, data la necessaria prossimità fisica oppure uno stato di cose che già nei fatti risente di questa concorrenza per cui la Direttiva andrebbe solo a sancire una realtà esistente (alcuni intervistati evidenziano la possibilità già attuale di pendolarismo lavorativo dalla Slovenia).

5.2. Qualche considerazione qualitativa sul comportamento degli operatori.

Come è stato già ricordato, l’individuazione del campione è stata fatta sui dati del Registro delle imprese relativo alla provincia di Trieste, utilizzando la classificazione ATECO per individuare i soggetti dell’universo e prendendo in considerazione solo le società di capitale, assumendo con ciò l’ipotesi che esse siano maggiormente propense a scambi con l’estero rispetto a quelle di persone. Le aziende con capitale compreso fra i 25.000 ed i 50.000 euro sono le più presenti anche se c’è un significativo numero di società di grandi dimensioni (sopra i cinque milioni di capitale) che comprende ad esempio Lloyd Adriatico, Lloyd Triestino (recentemente trasformato in Italia Marittima), Generali, Antonveneta Assicurazioni, ecc. La suddivisione effettuata ha permesso non solo di dare una misura quantitativa della “capitalizzazione” nel mercato dei servizi di questo territorio, ma ha altresì precisato che ci sono alcune imprese che giocano ruoli strategici molto importanti all’interno, anche al di fuori della provincia. Fra questi il ramo finanziario – assicurativo resta uno degli elementi forti del tessuto produttivo di quest’area sebbene se ci siano significative presenze di imprese legate alla ricerca e agli studi in nuove tecnologie, nonché di società attive nei trasporti (marittimi o stradali), caratterizzando appunto l’area dell’indagine come fortemente terziarizzata. In base alle risposte al questionario (precedente alla formulazione attuale della Direttiva) è possibile identificare la seguente matrice SWOT relativa ai servizi dell’area indagata¹⁶.

¹⁵ Questa misura è il complemento ad uno del rapporto tra la log verosimiglianza del modello e la log verosimiglianza benchmark di una stima effettuata solo rispetto ad una costante ed essendo vincolato tra 0 e 1 è assimilabile all’ R^2 standard. In pratica la logverosimiglianza massima ha un limite superiore a zero, a quel punto il rapporto diventa 0 e la differenza è 1. Nel caso opposto che il modello non dia miglioramenti rispetto alla sola costante, il rapporto è 1 e la differenza è 0.

¹⁶ L’analisi SWOT è uno strumento di verifica dell’organizzazione aziendale e del mercato a sostegno dell’analisi di marketing che permettere di focalizzare i fattori critici del successo di una situazione ambientale, una strategia, una scelta distributiva. È una delle metodologie attualmente più diffuse per la valutazione di progetti e fenomeni. Si tratta di un procedimento di tipo logico, sviluppato nell’ambito

Tabella n. 2
Matrice SWOT area triestina

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> • Mercato dei servizi molto sviluppato • Ottime relazioni con i paesi dell'est Europa • Tessuto culturale basato sul terziario • Conoscenza ampia del mercato dell'est • Qualità del servizio ottima 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo del lavoro elevato • Elevato livello della burocrazia • Scarsità d'impresе di grosse dimensioni
Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo dei mercati dell'est • Aumento dei traffici attraverso il corridoio V • Possibilità di esportare il proprio modello di business 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo del lavoro dei nuovi paesi aderenti più basso • Prezzi più competitivi • Delocalizzazione d'impresе produttrici di beni con conseguente perdita di contratti per la fornitura di servizi.

Tutt'altro che scontato il già ricordato bassissimo grado di conoscenza dei contenuti (ma anche della sola esistenza) della Direttiva europea: più del 70% degli intervistati dichiara di non saperne nulla o molto poco.

Questo è un fatto rilevante perché una mancata informazione è, comunque, il sicuro presupposto per un mancato utilizzo delle opportunità derivanti da un mercato dei servizi maggiormente integrato a livello europeo e, poiché questo fatto non è da attribuire ad un difficile reperimento delle informazioni, in quanto il sito dell'Unione europea fornisce precise indicazioni e rimandi dettagliati alle pagine nelle quali è possibile scaricare la Direttiva, si tratta piuttosto di una cattiva informazione derivante da uno scarso interesse, sia da parte dell'imprenditoria sia da parte delle stesse istituzioni, delle normative e delle decisioni che vengono prese a livello comunitario.

In ogni caso, le risposte prevalenti ipotizzano che il grado di competitività del settore non dovrebbe cambiare molto anche se fra coloro che stimano possibile un aumento del loro mercato di riferimento vi sono attività come l'edilizia, legate molto al fattore umano ed al costo del lavoro, mentre attività come la logistica ed i trasporti (peraltro già liberalizzati), nei quali il carburante, così come le pratiche necessarie per le omologazioni, giocano un ruolo fondamentale, e quelle legate alla tecnologia informatica e multimediale temono invece un significativo aumento della concorrenza.

Nel complesso però, malgrado (o forse grazie?) la scarsa informazione, il 70,69% è favorevole ad una liberalizzazione del mercato dei servizi. Questo risultato può essere visto in due modi: da un lato, è possibile che i prestatori di servizi dell'area triestina si sentano sicuri delle proprie capacità di operare nei mercati esteri e di far fronte alla concorrenza degli stessi; dall'altro, che essi sottovalutino le reali potenzialità dei propri concorrenti e quindi sovradimensionino la propria capacità competitiva.

dell'economia aziendale, che consente di rendere sistematiche e fruibili le informazioni raccolte circa un tema specifico e può fornire informazioni rilevanti per la definizione di politiche e di linee di intervento.

È importante porre l'accento su come i due gruppi – quelli coinvolti e quelli non coinvolti perché già liberalizzati in precedenza o perché nei settori esclusi – siano abbastanza simili. In ogni caso solo 4 imprese su 116, operanti nella security, logistica ed edilizia, si dichiarano convinte di poter “migliorare di molto” la loro posizione competitiva con l'entrata in vigore della Direttiva.

In generale il fatto che la variabile più rilevante per la concorrenzialità delle proprie imprese sia rappresentata per le stesse dal “costo del lavoro” (in una scala da 1 a 10 le risposte delle imprese direttamente coinvolte sono state per il 76% al di sopra del valore 6, e quelle delle imprese non coinvolte per l'83% al di sopra del valore 7) la dice lunga sulla effettiva concorrenzialità del nostro sistema produttivo e sulle ragioni dell'attuale crisi, anche perché, a nostro modo di vedere, i valori più elevati riscontrati nel secondo gruppo di imprese, cioè di quelle non oggetto dell'attuale Direttiva, sono da far risalire al fatto che una parte rilevante delle stesse (ad esempio quelle dei trasporti) fa già parte di un mercato liberalizzato e quindi sa bene cosa significhi competere con concorrenti stranieri.

A proposito della Direttiva si è più volte affermato che l'opposizione alla stessa deriva anche dalla percezione di pericolo da parte di operatori “protetti” dalle attuali normative nazionali che sono certamente tali anche per interessate pressioni di questi soggetti. Una qualche conferma a queste ipotesi viene anche dalle risposte al quesito: “quanto si sente al riparo dalla concorrenza rispetto alle imprese estere per la difficoltà che le stesse avrebbero per ottenere lo stesso livello d'esperienza, know – how, eccetera che ha Lei?”

Secondo noi è possibile estrapolare un risultato importante in quanto, in base alle risposte, le imprese dell'area Triestina si suddividono in due grosse categorie: quelle che si sentono molto sicure nei confronti dei prestatori di servizi degli altri Stati membri (e sono soprattutto quelle legate all'attività di consulenza le quali, nonostante abbiano sottolineato la loro preoccupazione relativa al costo del lavoro, certe del loro livello di conoscenza, del know-how nel settore e delle protezioni derivanti dalle procedure burocratiche esistenti) e quelle, più prudenti, definendosi poco o per nulla sicure nei confronti della concorrenza, quali attività legate all'edilizia, al commercio e alla distribuzione, all'installazione e manutenzione d'impianti, cioè a settori di mercato in cui non ci sono forti vincoli all'ingresso.

Per quanto riguarda la capacità dei prestatori locali di competere sui mercati esteri, il risultato rispecchia un po' quello appena osservato. Se dalla risposta precedente ci si sentiva poco o abbastanza al riparo dalla concorrenza, anche in questo caso ci si sente poco o abbastanza avvezzi ad operare nei mercati esteri. Entrambi i gruppi (circa l'85% degli intervistati) sono convinti che l'eccessiva burocrazia sia un grosso limite alle possibilità di sviluppo e conduzione dell'attività lavorativa nel mercato dei servizi. Mentre il gruppo degli “interessati” dà un giudizio moderato rimanendo su un “abbastanza”, il gruppo dei “non interessati” appare decisamente più convinto.

La valutazione delle nostre imprese sulla performance delle imprese estere nei loro specifici mercati di riferimento è che la posizione di queste ultime è simile o migliore rispetto alla propria ed in particolare sono le attività già in contesti liberalizzati che rimangono molto ferme su questo punto (trasporti e produzione di software). Infine riteniamo di estremo interesse le valutazioni fatte dalle imprese sulle spinte al cambiamento indotte da una maggiore competizione sia nel loro mercato nazionale che in quello estero.

Per quanto riguarda lo standard dei servizi nei settori/aree in cui le imprese italiane operano, i due gruppi hanno risposto in modo molto diverso. Mentre il gruppo degli

interessati pensa che, a seguito di una maggiore competizione lo standard dei servizi rimarrebbe simile o aumenterebbe, l'altro gruppo (che comprende sia i settori già liberalizzati che quelli protetti) si trova molto diviso. Secondo il settore del turismo, delle telecomunicazioni e dell'informatica la maggiore competizione dovrebbe migliorare gli standard qualitativi. Per le attività legate al commercio del caffè e per il settore assicurativo la situazione rimarrebbe pressoché invariata, mentre per il settore dei trasporti, stradali e marittimi, un aumento della concorrenza peggiorerebbe la situazione attuale.

Per quanto attiene invece le attese sui prezzi, secondo la media degli intervistati, un aumento della competizione di imprese estere nel mercato interno farebbe diminuire di poco i prezzi o li manterrebbe allo stesso livello al quale sono ora. Da rilevare come, sulla base delle risposte date, gli operatori del settore dei trasporti, della tecnologia informatica e dell'edilizia (avendo evidentemente già sperimentato la liberalizzazione avvenuta di diritto o di fatto) siano convinti che la stessa liberalizzazione comporterebbe invece una diminuzione sostanziale del prezzo del servizio.

Per quanto riguarda infine, la quota di mercato delle imprese oggi operanti, tra quelle che saranno coinvolte nella Direttiva, il 52% è convinto che un'apertura aumenterebbe (per il 23% "di poco" e per il 19% "di molto") la quota del mercato nazionale servita da imprese estere, mentre l'effetto della liberalizzazione a favore delle nostre aziende operanti sui mercati esteri sarebbe positivo ("di poco" per il 42% e "di molto" per il 5%) per il 47% delle risposte.

Conclusioni

I cambiamenti introdotti dalla Commissione ed approvati dal Consiglio, che hanno dato origine al nuovo testo, sono senz'altro significativi, soprattutto sotto il profilo dell'obbligo, per i singoli membri, di offrire agli altri mutua assistenza e cooperazione al fine di assicurare la corretta ed efficiente supervisione delle attività economiche nella UE, evitando così la *duplicazione dei controlli*.

Ci pare essere proprio questa la chiave di volta individuata a livello comunitario per introdurre "comunque" una maggiore concorrenza ed efficienza nel settore perché, in questo modo, da un punto di vista tecnico, si presuppone la creazione di un meccanismo di collegamenti informatici e procedure standardizzate fra le diverse autorità nazionali (e ovviamente locali) che entrano negli iter necessari per avviare e far funzionare le attività di servizio. È evidente, infatti, che ciò costringerà ad un'*innovazione burocratica* soprattutto quegli Stati che hanno utilizzato questo meccanismo per "proteggere di fatto" il settore; esso costringerà, altresì, i sistemi locali più lenti ed inefficienti, che caratterizzano una parte dei paesi interessati, ad adeguarsi agli standard più elevati. In buona sostanza, verrà innescata non solo una competizione amministrativa "fra" gli stati ma anche "negli" stati, con effetti positivi sulla concorrenzialità anche dei servizi.

Contro il rischio di un livellamento verso il basso delle norme di tutela mediante il distacco dei lavoratori, sono state escluse dal campo di applicazione della Direttiva, sia le materie trattate dal regolamento (CEE) n. 1408/1971 (sicurezza sociale dei lavoratori), sia quelle coperte dalla Direttiva sul distacco dei lavoratori (96/71/CE). Queste modifiche sono state considerate un prezzo non troppo elevato per far approvare un cambiamento significativo nelle modalità di funzionamento di un settore cui molti

studi internazionali imputano la vera causa del *gap* che ha caratterizzato negli ultimi anni la crescita dell'Unione Europea rispetto a quella degli Stati Uniti.

Sulla base dell'indagine condotta, ciò che stupisce è che, nonostante il “clamore istituzionale” suscitato dalla “Direttiva Bolkestein”, esso non sembra aver raggiunto più di tanto coloro che dovrebbero esserne i destinatari finali, cioè gli operatori del settore terziario. Il nostro studio, realizzato su di un territorio che, per le sue caratteristiche produttive e geografiche, dovrebbe rappresentare un'area particolarmente attenta agli effetti di questa liberalizzazione, ci dice infatti che i tre quarti del campione sono poco o per nulla informati. Alla luce di queste considerazioni, si auspica un'informazione più capillare, scevra da prese di posizione ideologiche, ed un impegno concreto da parte degli operatori potenzialmente interessati nel tentare di comprendere i punti chiave di una Direttiva che, sebbene sia ancora in uno stato embrionale, avrà ricadute significative sulla concorrenzialità del settore di servizi, sia in termini di crescita nelle prestazioni, sia nel volume degli scambi transfrontalieri.

Nello stesso tempo la maggioranza assoluta dello stesso campione si dichiara “molto o abbastanza favorevole alla liberalizzazione dei mercati” e l'analisi quantitativa evidenzia come la variabile informazione sia una di quelle che maggiormente concorrono all'atteggiamento di favore verso la liberalizzazione, accanto alle prospettive di maggiore concorrenza interna – estera ed ai differenziali burocratici. Riteniamo che tutto ciò debba essere oggetto di una attenta riflessione anche sul sistema informativo del nostro paese che sembra dare più importanza all'“effimero” piuttosto che alla possibilità di fornire ai cittadini elementi di informazione che certamente riguardano in modo molto rilevante la loro vita futura.

Uno spunto di riflessione generale, emerso dalle risposte degli intervistati, è la previsione da parte della metà degli intervistati di una riduzione dei prezzi nel mercato interno, a seguito di una ipotetica liberalizzazione dei servizi. Se consideriamo che meno di un quinto degli stessi prevede un fenomeno simile nei paesi esteri ove essi potrebbero operare (giudicando lo standard dei servizi interni ed esteri sostanzialmente simile) allora è probabile ci sia una percezione più o meno consapevole della presenza di rendite di posizione. Questa previsione è abbastanza differenziata in base al tipo di azienda coinvolta, infatti estrapolando le risposte date dagli operatori del settore dei trasporti, della tecnologia informatica e dell'edilizia (settori che hanno sperimentato una liberalizzazione di diritto o di fatto) questi affermano decisamente che la stessa liberalizzazione comporterebbe una diminuzione sostanziale del prezzo, cosa che non è vista chiaramente dalle altre categorie.

Infatti, in base alle risposte a domande successive, le imprese sono collocate in due grosse categorie: quelle che si sentono molto sicure nei confronti dei prestatori di servizi degli altri Stati membri (e sono soprattutto quelle legate all'attività di consulenza le quali, sono sicure del loro livello di conoscenza, del know-how nel settore e delle protezioni derivanti dalle procedure burocratiche esistenti) e quelle, più prudenti, che si definiscono poco o per nulla sicure nei confronti della concorrenza, quali attività legate all'edilizia, al commercio e alla distribuzione, all'installazione e manutenzione d'impianti, cioè a settori di mercato in cui non ci sono, di fatto, forti vincoli normativi all'ingresso di nuovi operatori.

Abbiamo osservato come la teoria evidenzia che a seguito di una liberalizzazione a fronte di guadagni netti molto probabili, possano esserci perdite per alcuni degli interessati a questo processo. Ora, un fatto emerso chiaramente, è come la concorrenza sia maggiormente sentita da quelle categorie che non si sentono totalmente o parzialmente isolate per motivi competitivi o, al contrario, per barriere istituzionali

all'ingresso del mercato, per cui forse un provvedimento più graduale, anche se meno deciso, può ridurre i guadagni netti, ma anche minimizzare le perdite per specifiche categorie.

Riferimenti Bibliografici

Baldwin R.E. e A. J. Venables (1995), *Regional Economic Integration*, Handbook of International Economics pp. 2671 – 2711, Elsevier

Ballarino T. (2005), *Manuale breve di diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova

Copenhagen Economics (2005), *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Report prepared for the EU Commission DG Enterprise.

Daniele L. (2000), *Il diritto materiale della Comunità europea*, Giuffrè, Milano

Deardorff A. (2001), *International Provision of Trade Services, Trade and Fragmentation*, Review of International Economics, 9(2), pp. 233 – 248

Faini R., J. Haskel, G.Barba Navaretti, C. Scarpa e C. Wey (2004), *Contrasting Europe's decline: do product market reforms help ?* disponibile su http://www.frd.org/images/customer/report_one.pdf

Freeman R. (2004), *Trade Wars: The Exaggerated Impact of Trade in Economic Debate*, The World Economy, Blackwell Publishing vol. 27(1) pp.1 – 23

Golub S. S. (2003), *Measures of restrictions on inward foreign direct investment for OECD Countries*, OECD Economic Department Working Papers no. 357

Groningen Growth and Development Centre Databases, available on <http://www.ggd.net/index.html>

Heimler A (2006), *La Direttiva Bolkestein*, Mercato concorrenza regole, a. VIII, no. 1, aprile 2006

Jean S. E D. Laborde (2004), *The Impact of Multilateral Liberalisation on European Regions: a CGE Assessment*, CEPII Working Papers no. 20

Kox H.L., A. Lejour e R. Montizaan (2004), *The free movement of services within the EU*, CPB Document No. 69, October 2004

Mattoo A. (2005), *Services in a Development Round: Three Goals and Three Proposals*, World Bank Policy Research Working Paper n. 3718

Mattoo A. e C. Fink (2002), *Regional Agreements and Trade in Services*, World Bank Policy Research Working Paper 2852

Milner C. e P. Wright (1998), *Modelling Labour Market Adjustment to trade liberalization in a industrialising economy*, The Economic Journal n. 108 pp. 509 – 528

Nicoletti G., S. Scarpetta e O. Boylaud (2000), *Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation*, OECD Economic Department Working Papers no. 226

Nicoletti G. (2001), *Regulation in Services: OECD Patterns and Economic Implications*, OECD Economic Department Working Papers no. 287

OECD (2003), *Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services*

OECD (2005), *Product Market Regulation in OECD Countries 1998 to 2003*

O'Mahony M. e B. Van Aark (2003), *EU productivity and competitiveness: an industry perspective. Can Europe resume the catching – up process ?*, European Commission, Brussels

Saint - Paul G. (2005), *Making sense of Bolkestein-bashing: trade liberalization under segmented labor markets*, IZA Working papers n. 1618

Subramanian A., R. Rathindran e Mattoo A. (2001), *Measuring Service Trade Liberalization and Its Impact on Economic Growth: An Illustration*, World Bank Policy Research Working Paper 2655

Tabachnick B.G. e L.S. Fidell (1996), *Using Multivariate Statistics 3rd* New York Harper Collins

Verbeek M. (2002), *A Guide to Modern Econometrics*, ed. John Wiley and Sons

Riferimenti normativi ed istituzionali

http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/default_en.htm

Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relative ai servizi nel mercato interno (presentata dalla Commissione), Bruxelles, 13.01.2004 - COM (2004) 2 finale

Posizione del Parlamento Europeo, 16.02.2006 –EP-PE_TC1 – COD (2004) 0001

Comunicazione della Commissione: Orientamenti relativi al distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione dei servizi, Bruxelles, 04.04.2006 – COM (2006) 159 definitivo

Relazione sulla proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno - COM(2004)0002 – C5-0069/2004 – 2004/0001 (COD), 15 dicembre 2005

<http://www.politichecomunitarie.it>

Comunicato del Consiglio dei Ministri UE, Bruxelles 29 maggio 2006 - 9926/06 (Presse 160)