

L'errore Bolkestein. Armonizzare stanca

di Giuliano Amato

Il voto del Parlamento europeo, che giovedì le ha forse aperto la strada dell'approvazione finale, non ha reso meno controversa la direttiva Bolkestein. E si è rimasti divisi fra chi ritiene che era meglio lasciarla cadere e chi la giudica comunque un utile passo avanti, fra chi la considera migliorata dagli emendamenti che ha subito (liberalizzare e un conto, autorizzare il "dumping sociale" e un altro) e chi pensa che siano proprio tali emendamenti ad averla irrimediabilmente peggiorata, fra chi imputa i peggioramenti alla ventata di xenofobia che ha soffiato sulla Francia ossessionata della temuta invasione di idraulici polacchi e chi i peggioramenti li imputa in genere alla sinistra e ai sindacati nemici delle liberalizzazioni.

Su questi aspetti si sono soffermati i commenti che abbiamo letto dopo il voto di giovedì e su di essi, del resto, si erano concentrate le discussioni precedenti. Ai miei lettori vorrei sottoporre una diversa angolatura, per chiedermi con loro se in presenza dei prevedibili ostacoli che sarebbero sorti e delle obiezioni, fondate e infondate, che sarebbero state sollevate, non ci sia stato un errore di impostazione da parte del commissario Bolkestein: un errore nella tecnica di normazione da lui scelta, che è diventato un errore anche politico, sino a condurre la sua direttiva in quel vicolo semicieco dove ha finito per non entusiasmare nessuno, quando doveva essere il pezzo forte della strategia di Lisbona.

Due fatti sono certi e indiscutibili. Il primo è che la direttiva è diventata un gruviera pieno di buchi.

Secondo gli studi che stanno alla base della sua adozione doveva ridurre i costi gravanti sulle imprese europee di oltre il 7% e oggi i servizi che più pesano sulle stesse imprese sono tutti esentati, dai servizi legali a quelli finanziari e ai trasporti. Il secondo è che, se in conseguenza di ciò, la direttiva non liberalizza abbastanza, non è perchè i sindacati e altri si sono opposti al dumping sociale, ma perchè, nascoste dietro la loro resistenza, le categorie professionali più diverse sono riuscite nel frattempo a farsi sfilare. C'è un qualche rapporto fra questa formidabile rimonta dei vari gruppi di interesse e l'impianto originario della direttiva?

La direttiva si ispira al principio del mutuo riconoscimento, un principio che entrò nell'armamentario comunitario grazie a una famosa decisione del 1979 della Corte di Giustizia, la quale sostenne che la Germania non poteva proibire sul suo territorio la vendita del liquore francese Cassis de Dijon, anche se esso non aveva la gradazione minima prevista dalle leggi tedesche: l'etichetta riportava comunque la gradazione e i consumatori ne erano quindi avvertiti. La sentenza dette un formidabile impulso alla libertà di circolazione dei prodotti, anche in assenza di direttive o regolamenti che previamente armonizzassero le tante, minute differenze di regolazione fra un Paese e l'altro. E prevedibilmente spinse a chiedersi se il mutuo riconoscimento non potesse avere un uso più generalizzato, in modo da integrare i nostri mercati più rapidamente e meno faticosamente di quanto non si fosse fatto attraverso le armonizzazioni. Altrettanto prevedibilmente furono gli inglesi a spingersi più di altri su questo terreno, all'insegna della riduzione della profluvie normativa di Bruxelles e della concorrenza che ne sarebbe venuta fra i nostri sistemi legali, premiando i più aperti e flessibili.

Come sempre nelle posizioni di principio con venature ideologiche, c'era del vero in questa posizione, ma c'era anche la sottovalutazione del rischio a cui con essa si andava incontro:

perchè una cosa è forzare con il mutuo riconoscimento la circolazione di un liquore, di un detersivo o delle palle da tennis, rimuovendo grazie a esso le barriere non tariffarie con cui si difendono i produttori nazionali, una cosa diversa è farlo per settori più ampi, che mettono in gioco interessi, principi e addirittura valori di spessore ben più consistente. E' chiaro che la giustizia è più celere se ciascun Paese riconosce le sentenze dell'altro, ma ce la sentiremmo noi di riconoscere le condanne di un Paese in cui non siano ancora sufficientemente tutelati i diritti della difesa?

La realtà è che il mutuo riconoscimento è fondato sul principio della fiducia e ciascuno arriva a riconoscere ciò che viene dall'altro se dell'altro ha sufficiente fiducia. Che cosa significa questo? Significa che in molti casi prima di arrivare al mutuo riconoscimento ci vuole la pazienza di armonizzare, almeno nei loro tratti essenziali, i processi che stanno alle spalle di ciò che si riconosce. Di questo, per la verità, le istituzioni comunitarie si sono sempre dimostrate consapevoli quando hanno portato il mutuo riconoscimento oltre il facile terreno dei prodotti. Come ha scritto la Commissione libertà civili del Parlamento europeo in un suo rapporto sulla cooperazione giudiziaria, "la fiducia, elemento indispensabile del mutuo riconoscimento, passa per la certezza che ci siano dei principi comuni. Mutuo riconoscimento e armonizzazione sono concetti non alternativi, ma complementari".

Non è che il commissario Bolkestein ne fosse invece inconsapevole, ma certo nella relazione con cui la sua direttiva venne presentata si scrisse che essa si basava in primo luogo sul mutuo riconoscimento e sull'armonizzazione "ove assolutamente necessario". E fu questa esplicita marginalità dell'armonizzazione a mettere i singoli Paesi e le categorie interessate in subbuglio, davanti alle perduranti, marcate differenze nelle rispettive discipline nazionali di tanti servizi. Anziché sedersi attorno a un tavolo per limarle, ci si dette da fare per tirarsene fuori. Con la conseguenza che quello che doveva essere un percorso rapido verso la libera circolazione, il Cassis de Dijon dei servizi, è diventato un lungo e non ancora concluso tormentone, in cui si perdono pezzi a ogni passo.

La direttiva era partita sull'impianto tipico del mutuo riconoscimento - ciascuno può operare in qualsiasi Paese dell'Unione portandosi dietro la disciplina del suo Paese d'origine - affiancato da un numero limitato di eccezioni. Con il passare dei mesi, da un lato si è subito un'enorme dilatazione delle eccezioni. dall'altro, per ridurre la falla, si è fatto marcia indietro sul Paese d'origine, fino ad abbandonarlo in nome di una armonizzazione men che minima, a base di generiche prescrizioni agli Stati in chiave di non discriminazione, di proporzionalità nella fissazione di limiti e simili. Il risultato finale non è più di mutuo riconoscimento e non è di armonizzazione.

Insomma: armonizzare stanca, ma è una fatica di cui anche il mutuo riconoscimento ha bisogno per essere praticato su larga scala in una Unione dalle differenze interne accresciute. Evitarla dà l'illusione della partenza veloce. Ma poi si va ancora più piano e si fa peggio.