

Il punto controverso riguarda le modalità con cui la direttiva comunitaria intende allargare la concorrenza nella prestazione dei servizi. Rimane il fatto che le liberalizzazioni in questo settore sono indispensabili.

Veri e falsi problemi della Bolkestein

SOCIETÀ

di Tiziano Treu

Basti pensare che, mentre i servizi pesano per circa il 60% del Pil europeo, il commercio di servizi si ferma al 5 per cento. Ecco perché il compromesso raggiunto...

La proposta di direttiva cosiddetta Bolkestein è una delle più contestate che la storia comunitaria ricordi. È oggetto di valutazioni contrastanti da parte degli Stati nazionali: dei Paesi dell'Est, largamente favorevoli, e di quelli della vecchia Europa, per lo più preoccupati per la concorrenza di servizi a bassi costi provenienti dai nuovi Stati membri. La preoccupazione è diffusa fra le categorie di prestatori di servizi interessati alle liberalizzazioni (artigiani, commercianti, professionisti, ecc.), ma anche fra i lavoratori dipendenti dell'Ovest e le loro organizzazioni sindacali che temono (solo in parte a ragione) ripercussioni negative, dirette e indirette, sulle loro condizioni lavorative. Inoltre la proposta di direttiva continua a essere oggetto di un grave deficit di informazione, anzi spesso di una vera e propria campagna di disinformazione che contribuiscono ad aggravare (e talora a distorcere) i motivi di contrasto. Eppure l'argomento è da sempre centrale nell'agenda comunitaria; addirittura si può ricondurre al principio primo della comunità, di favorire la libera circolazione dei beni come strumento di integrazione dei mercati, e per quella via di stimolo alla competitività e alla crescita. Il fatto è che mentre questo principio si è

progressivamente affermato sia sul piano normativo sia nei fatti per le merci e, in misura diversa per le persone, la libera circolazione dei servizi è stata finora più un concetto giuridico che una realtà concreta. La necessità di promuovere e di regolare anche questo aspetto è andata concretizzandosi negli ultimi anni per un motivo fondamentale che è alla base della proposta. Mentre il peso dei servizi nell'economia europea (come in quella mondiale) è cresciuto fino a contribuire al Pil per oltre il 60%, il commercio di servizi è cresciuto molto più lentamente. Nell'Europa a 15, come in quella a 25, ammonta a meno del 5% del Pil. I dati sono dunque univoci nell'indicare che l'integrazione del mercato dei servizi è in ritardo rispetto a quello dei beni: altrettanto nel confermare che tale ritardo è dovuto all'esistenza di regole diverse e spesso restrittive esistenti nei vari Paesi dell'Unione. Superare questi ostacoli come si propone la direttiva, è un obiettivo in sé non contestato. Aprire alla concorrenza fra Paesi e all'interno di ogni Paese il settore dei servizi, come lo è stato un tempo per l'industria, è essenziale per stimolare la crescita del nostro continente: la concorrenza è "una macchina di produttività". Il divario di crescita

dell'Europa rispetto agli altri Paesi, Usa in primo luogo, è largamente dovuto alla bassa produttività dei nostri servizi.

Gli strumenti d'intervento: il principio del Paese d'origine, il principio di armonizzazione

Il punto critico, oggetto della controversia, riguarda le modalità con cui la direttiva intende allargare la concorrenza nella prestazione dei servizi: in particolare si dirige alla affermazione, contenuta nella proposta originaria (art. 16), del cosiddetto principio del Paese di origine, per cui i prestatori di servizi sono soggetti esclusivamente alle disposizioni dello Stato membro cui appartengono, ed esentati viceversa dalle normative degli Stati dove operano.

Questa modalità di intervento è la più drastica fra quelle possibili: perché si oppone frontalmente al principio fondamentale della sovranità della legge nazionale, secondo cui la regola applicabile alle prestazioni è quella del Paese di destinazione.

Questa è una regola fortemente radicata per le prestazioni di lavoro di cui si sostanziano i servizi, in particolare del lavoro subordinato (ora è in larga misura sancita da ultimo nella direttiva 96/71).

Una soluzione diversa, in principio la più consona a un ordinamento europeo che voglia integrarsi "positivamente", è quella dell'armonizzazione, cioè dell'emanazione di norme comunitarie dirette ad avvicinare se non a omogeneizzare le diverse normative nazionali, in particolare con la fissazione di standard comuni, accettati da tutti. È questa la strada seguita dalla comunità in altri ambiti di regolazione sia di carattere tecnico sia di natura sociale. Sono tipiche per questo secondo aspetto le numerose direttive in materia di lavoro subordinato, che hanno costituito uno degli esempi di integrazione positiva del sistema europeo, diretti a conciliare l'apertura dei mercati con la garanzia di regole atte a tutelare le condizioni di lavoro, e per questa via la coesione in una Europa sociale. Nel caso specifico questa strada è

_Frederik Bolkestein, ex commissario europeo per il mercato interno e autore della tanto contestata direttiva comunitaria che vorrebbe allargare la concorrenza nella prestazione di servizi

stata ritenuta impraticabile adducendo la necessità di superare rapidamente le diversità di regolazioni che costituiscono ostacoli alla libera prestazione di servizi.

Il grande numero di servizi e la varietà delle loro caratteristiche specifiche hanno fatto ritenere irrealistica una armonizzazione in tempi brevi, come viceversa è successo per settori specifici (trasporti, telecomunicazioni, ecc.).

L'argomento non sarebbe in sé insuperabile, ma sconta la lentezza e la parzialità dei processi di armonizzazione verificatisi in altri settori: dalle regole tecniche sui prodotti più diversi, alle procedure amministrative, fino appunto al lavoro subordinato. La lentezza e parzialità sono riconducibili alla scarsa capacità delle autorità comunitarie di imporre regole comuni in diversi ordinamenti nazionali; e costituiscono un fattore di grande debolezza dell'intera costituzione europea che si riflette nei singoli interventi. Anche nel caso nostro solo una maggiore capacità di stabilire regole comuni tramite una armonizzazione atta a integrare positivamente i diversi sistemi nazionali avrebbe permesso di dare risposte più adeguate di quanto non si sia verificato nel travagliato iter della direttiva e nelle soluzioni compromissorie finora configurate: cioè di allargare la concorrenza nei vari settori di servizi senza pregiudicare interessi meritevoli di tutela. Un simile rilievo viene dal comitato economico sociale dell'Unione, laddove ricorda alla Commissione che per una applicazione generalizzata del principio del Paese d'origine andrebbero create le condizioni necessarie, in particolare privilegiando una armonizzazione con alti standard di tutela dei lavoratori. Scontata l'impraticabilità di questa via, la strada diretta, o se si vuole la scorciatoia proposta originariamente dalla Commissione, basata sull'applicazione generale del principio del Paese d'origine, si è rivelata altrettanto proibitiva. Ha infatti subito incontrato opposizioni motivate (fra l'altro) dal timore che un'apertura completa alla concorrenza inducesse fenomeni pericolosi di dumping, cioè di concorrenza al ribasso fra le condizioni vigenti in vari Paesi.

Apertura alla concorrenza e dumping sociale

L'obiezione solleva un problema effettivo, che si riferisce a tutti gli scambi economici, non solo di servizi ma anche di beni e capita-

li in mercati aperti. Rinvia cioè alla possibilità che singoli Paesi (nel caso europeo, essa è ritenuta più concreta per quelli dell'Est) decidano di adottare regole permissive per attrarre capitali e imprese (industriali e di servizi) nel loro territorio. Quindi vale al di là della circolazione di prestazione di servizi; ed è stata fronteggiata in tutte le vicende di apertura dei mercati, cercando un bilanciamento fra le esigenze della concorrenza con quella del mantenimento di standard e regole a tutela di beni e diritti ritenuti meritevoli di protezione.

Nel caso dei servizi questo bilanciamento assume particolare criticità rispetto all'industria perché la loro prestazione richiede tipicamente la presenza diretta del prestatore nel luogo e a contatto con il fruitore del servizio. A dire il vero questo non è più sempre così necessario a seguito della disponibilità e dell'uso crescente delle tecnologie informatiche applicate alla prestazione a distanza di certi servizi (call center, diagnosi mediche, ecc.). Tale particolarità strutturale contribuisce a spiegare come sia stata (progressivamente) accettata la possibilità che la concorrenza fra prodotti industriali si avvalga dei minori costi di produzione, compresi quelli del lavoro, esistenti in certi Paesi; e come invece la stessa tendenza sollevi reazioni più diffuse nel caso di prestazione di servizi transfrontalieri, che richiedono la prossimità fra prestatore e fruitore e quindi pongono il primo a diretto contatto con prestazioni e attività simili svolte nel Paese ospitante. Oltre tutto in questi casi lavoro e impresa spesso si avvicinano fino quasi a coincidere. In realtà secondo la teoria economica un allargamento della concorrenza, come proposto dalla direttiva, non dovrebbe avere impatti diversi a seconda del bene in questione. Non c'è "alcuna ragione, in principio, si è detto (Gilles St Paul), per cui le parrucchiere francesi dovrebbero preoccuparsi delle parrucchiere polacche e non, per esempio delle lavoratrici tessili di quel Paese (che fanno concorrenza con i loro bassi salari) o anche dei disoccupati non qualificati presenti nel mercato francese". Se i mercati del lavoro fossero perfetti ogni effetto negativo della liberalizzazione del taglio dei capelli si diluirebbe nell'economia sulla forma di più bassi salari per tutti e non ricadrebbe in particolare sulle parrucchiere. Il fatto è che i mercati del lavoro sono segmentati, per cui è difficile



Grazia Neri ATP

_Dal dibattito parlamentare sulla direttiva è scaturita una soluzione compromissoria intesa a far convivere l'obiettivo di un ampliamento della concorrenza con la protezione contro i rischi di un eccesso di concorrenza

passare a un'altra occupazione almeno nel breve periodo, e per questo la liberalizzazione di un servizio ha effetti negativi sui prestatori di quel servizio, che non possono riconvertirsi. Ma per altro verso si è giustamente notato che le barriere normative all'ingresso giocano un ruolo importante nel generare la segmentazione del mercato del lavoro cosicché il loro abbattimento è utile per rompere il circolo vizioso di bassa mobilità, e scarsa competitività, ancora una volta specie nei servizi non esposti alla concorrenza.

In ogni caso, e anche per questi motivi, nel considerare gli effetti e l'ampiezza praticabile delle liberalizzazioni occorre tener conto dei diversi contenuti della regolazione relative alla circolazione di beni e servizi. Le regole riguardanti la costituzione e l'attività del-

l'impresa di servizi, alcune delle quali armonizzate e semplificate dalla direttiva hanno motivi e giustificazioni diverse perché si possono richiamare alla tutela di beni pubblici come ambiente, sicurezza degli impianti, difesa dei consumatori, o invece essere solo un pretesto per ostacolare l'ingresso a concorrenti non graditi; e la distinzione non è sempre facile da accertare in concreto. Per altro verso le regole sulle prestazioni hanno portata differente a seconda che queste si esprimano in attività di lavoro autonomo (artigianato, commercio, professioni) ovvero in prestazioni di lavoro dipendente dall'impresa di servizi.

Il principio di tutela del lavoro subordinato

Questa distinzione è seguita sia pure se in modo non univoco nella normativa comunitaria ed è importante per chiarire, se non per eliminare l'ambito delle controversie. Uno dei motivi di opposizione alle prime versioni della direttiva, era infatti riconducibile alla non completa definizione di questo punto e quindi alla possibilità che il principio del Paese d'origine si applicasse

anche alla disciplina del lavoro subordinato; cioè, per usare un riferimento comune, non solo all'imprenditore idraulico polacco, ma ai dipendenti dello stesso. Il punto è stato chiarito in sede di emendamenti da parte del Parlamento europeo, che ha escluso dall'applicazione del principio del Paese d'origine le materie riguardanti il diritto del lavoro dipendente, disciplinate dalla direttiva 96/71, approvata sotto la presidenza italiana e recepita in Italia dal dlgs 72/2000.

L'esclusione non è completa, ma piuttosto ampia, perché riguarda la regolazione nazionale (risultante dalla legge o dai contratti collettivi efficaci erga omnes) delle retribuzioni minime, dell'orario di lavoro, delle ferie retribuite, della somministrazione di lavoro, della sicurezza salute e igiene, delle condizioni di lavoro delle lavoratrici madri, di bambini e giovani, nonché il principio di non discriminazione. Ne consegue che in queste materie le imprese di servizi transfrontaliere dovranno applicare ai propri dipendenti non le regole del Paese d'origine ma quelle del Paese dove svolgono la prestazione. Restano invece soggette al principio del paese d'origine le regole in tema di diritto di sciopero, oneri previdenziali, su assunzioni e licenziamenti.

Come si vede è una soluzione compromissoria che tende a bilanciare, a dire il vero in modo approssimativo, il principio di concorrenza con quello di tutela (di certi aspetti) del lavoro subordinato. Una soluzione compromissoria è stata ricercata nel faticoso iter di approvazione del provvedimento anche per le altre regole sopra richiamate. Per valutarne il senso si impone peraltro una precisazione, di solito non esplicitata, che si richiama alla natura delle prestazioni di lavoro coinvolto nell'attività di servizi.

Le esigenze di tutela riservate al lavoratore subordinato in quanto contraente debole, hanno richiesto una protezione delle condizioni di lavoro, con norme non derogabili, divenute un carattere tipico del lavoro subordinato, condiviso, anche se in maniera diversa, in tutti i Paesi europei e in parte trasposto nella direttive comunitarie. Non è così per le attività di lavoro autonomo in cui si sostanzia largamente parte dell'attività di servizi.

Il principio di libertà del lavoro autonomo

Per queste attività il principio generale è quello della libertà delle parti di definire contrattualmente le condizioni di prestazione senza imposizioni normative esterne. Qui il rifiuto del principio del Paese d'origine non ha dunque motivazioni paragonabili a quelle addotte a tutela del lavoro subordinato. Semmai un punto critico al riguardo può dipendere dalla difficoltà di individuare una precisa linea distintiva fra lavoro autonomo e subordinato, esiste quindi la possibilità che alcune attività, ancora una volta specie di servizi, siano qualificate, dalle autorità nazionali o con la loro tolleranza, come di lavoro autonomo e quindi lasciate prive di tutela, mentre in realtà nascondono spesso forme di lavoro dipendente. Uno dei casi più eclatanti si riscontra nell'esperienza italiana delle collaborazioni continuative (co.co.co ora contratti a progetto) e delle partite Iva con monocommittenza, che sono oggetto del tempo di qualificazione e soprattutto di applicazione controversa. La criticità della questione dipende anche dal fatto che la competenza qualificatoria del tipo di lavoro spetta in prima istanza agli Stati nazionali e non è sicuro se le scelte nazionali siano censurabili dalla Corte europea agli effetti dell'applicazione di questa direttiva. La giurisprudenza consolidata della Corte ha sostenuto la rilevanza di una nozione comunitaria di lavoratore subordinato per non lasciare agli Stati membri di determinare l'ambito di applicazione del principio di libera circolazione e quindi di escludere certe categorie di lavoratori dalle relative garanzie; secondo questo orientamento un intervento della Corte sarebbe ammissibile per contrastare qualificazioni da parte dei legislatori statali, volte a restringere le garanzie contenute nella proposta Bolkestein a favore dei lavoratori subordinati operanti in imprese transfrontaliere (per esempio allargando "indebitamente" il concetto di lavoro autonomo).

Il principio della libertà contrattuale non è

_Le esigenze di tutela riservate al lavoratore subordinato hanno richiesto una protezione delle condizioni di lavoro condivise in tutti i Paesi europei. Non è così per le attività di lavoro autonomo



Corbis



Contrasto, Reuters

peraltro assoluto e quindi non esclude che anche vari aspetti delle prestazioni autonome di servizio, svolte singolarmente o in forma di impresa, siano assoggettate a regolazioni, poste a presidio di interessi di natura eterogenea. Alcune stabilite per la tutela di beni pubblici essenziali (come la sicurezza, l'ambiente, la protezione dei consumatori), altre utilizzate più o meno esplicitamente per difendere posizioni acquisite, di categoria o settori specifici: formalità procedurali di autorizzazione all'esercizio dell'attività; di esecuzione ad altri, di formazione di tariffe obbligatorie (minime e massime).

La soluzione compromissoria: concorrenza e tutela di beni pubblici

La soluzione compromissoria emersa nel dibattito parlamentare ha sostituito al principio unico del Paese d'origine una indicazione selettiva, realizzata con disposizioni riguardanti diversi aspetti delle regolazioni nazionali: vietandone alcune in quanto limitative della concorrenza e ammettendone altre in quanto ritenute utili a perseguire interessi meritevoli di tutela. Quest'esito, concordato fra i gruppi parlamentari di maggioranza, è equilibrato, in quanto inteso a contemperare l'obiettivo di ampliamento della concorrenza con la protezione contro i rischi di una concorrenza sulle regole. Nel complesso lo shock concorrenziale sarà minore di quello conseguente all'applicazione del principio del Paese d'origine, che avrebbe comportato una eliminazione generale delle barriere normative nazionali alla circolazione di imprese e servizi. Ma esso può aprire comunque la strada alla caduta di un sistema di norme protezionistiche. La sua incidenza dipenderà in concreto dalle modalità applicative a opera degli Stati nazionali e in ultima istanza dal controllo della Corte di giustizia. Questa sarà chiamata, come in passato, a valutare la giustificatazza delle disposizioni degli Stati membri restrittive della libertà di accesso di imprese straniere nel territorio nazionale.

In particolare, spetterà a essa definire se, e in che misura, questi limiti siano ammissibili in quanto rispondenti a ragioni di pubblico interesse indicate genericamente nella direttiva. Si tratta di ragioni attinenti a: salute, sicurezza e ordine pubblico, equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, prote-

zione dei consumatori e lavoratori, equità degli scambi commerciali, lotta alle frodi, tutela dell'ambiente, della proprietà intellettuale, conservazione del patrimonio artistico e storico, obiettivi di politica sociale e culturale. Così pure alla Corte spetta l'applicazione del principio generale per cui le regole limitative devono essere rispondenti ai criteri di non discriminazione, di proporzionalità e di adeguatezza rispetto all'obiettivo perseguito.

Dalla giurisprudenza della Corte risulta che essa ha usato in misura ridotta il rinvio ai criteri dell'ordine e dell'interesse pubblico e simili per legittimare norme nazionali limitative dei principi e dei valori fondamentali dell'ordinamento. Questi precedenti non autorizzano estrapolazioni automatiche al caso nostro, non solo per la novità della materia trattata nella proposta Bolkestein, ma per il contenuto dei principi in potenziale conflitto: altro è per esempio utilizzare il criterio dell'ordine pubblico per limitare la circolazione delle persone, altro è applicarlo per legittimare regole nazionali sulle attività di servizi limitative della concorrenza. È auspicabile che la Corte segua rigorosamente la linea indicata con sufficiente chiarezza nella proposta, cioè che utilizzi tali criteri solo per tutelare beni pubblici concretamente apprezzabili e non per garantire l'intoccabilità di settori protetti e quindi di posizioni di rendita.

Significative correzioni in senso limitativo rispetto alla proposta originaria sono state introdotte quanto all'ambito di applicazione della direttiva. A esso sono sottratti non solo i servizi di interesse generale non economico (no profit, istruzione pubblica ecc.), quelli finanziari e i settori disciplinati da altre norme comunitarie, ma anche la categoria dei servizi di interesse economico generale (vedi elenco art.2). Questa esclusione, introdotta dagli emendamenti parlamentari, appare particolarmente discutibile e suscettibile di ridurre ulteriormente l'impatto delle liberalizzazioni, anche perché la direttiva rimette agli Stati membri il potere di definire tali concetti generali, senza offrire alcuna precisazione circa i caratteri distintivi dei servizi in questione.

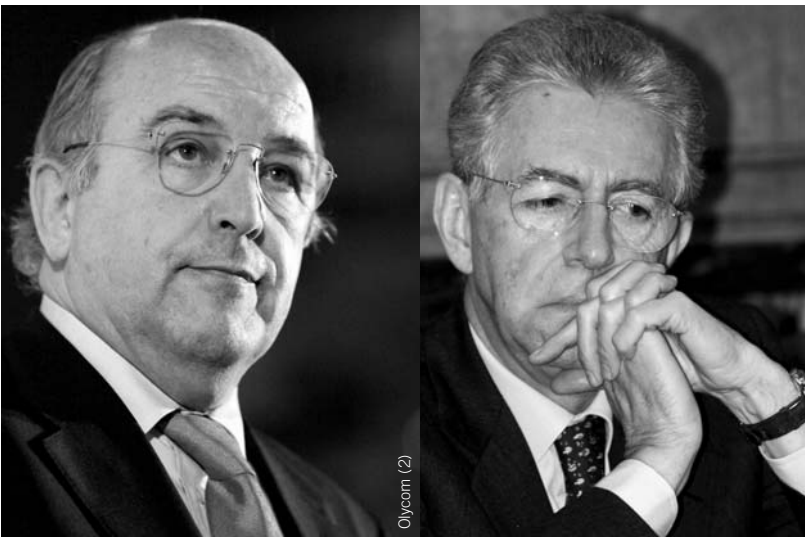
Gli effetti economici della direttiva: Est e Ovest

L'iter formativo della direttiva non è



...Tra i più strenui oppositori della direttiva si trovano Paesi come la Francia che hanno una rigida regolamentazione del mercato dei servizi e del lavoro. Tra i favorevoli c'è un Paese deregolamentato come la Gran Bretagna

ancora concluso e il perdurare delle controversie al riguardo lascia aperti margini di incertezza, anche se presumibilmente su aspetti non decisivi. Anche l'impatto della proposta sullo scambio di servizi intraeuropei è oggetto di valutazioni contrastanti; a cominciare da quelle riguardanti l'effetto negativo sull'apertura dei mercati derivanti dalle soluzioni compromissorie via via introdotte nel testo. Molto dipenderà, come si diceva, dal seguito applicativo delle prassi nazionali sia dagli interventi della Corte di giustizia. Nonostante la direttiva escluda esplicitamente (considerando art.58) di voler incidere sulle iniziative nazionali in materia, un esito anche parzialmente positivo delle proposte liberalizzatrici avrà l'effetto di sostenere le tendenze delle legislazioni statali nello stesso senso. Le vicende italiane degli ultimi mesi sono significative: esse segnalano un rafforzamento della spinta liberalizzatrice proprio in alcuni settori tradizionalmente protetti e più resistenti al cambiamento: dal commercio ad alcune professioni liberali, al credito e alle assicurazioni, fino alla particolarissima categoria dei tassisti. In realtà le posizioni dei vari Stati nelle vicende della direttiva si sono dimostrate differenziate e per certi versi non lineari. Si è rilevato che non ci sono corrispondenze automatiche fra queste posizioni e il tipo di



«Gli effetti della direttiva molto dipenderanno dal seguito applicativo delle prassi nazionali. Le vicende italiane degli ultimi mesi segnalano un rafforzamento della spinta liberalizzatrice (sopra, Joaquin Almunia e Mario Monti)

regolazione dei servizi esistente all'interno del singolo Stato. È vero che tra i più strenui oppositori alla direttiva si trovano Paesi come la Francia che hanno una rigida regolazione del mercato dei servizi e del lavoro, mentre Paesi relativamente deregolati come la Gran Bretagna si sono mostrati sempre favorevoli; ma non è reciproco, in quanto fra i principali difensori delle direttive ci sono tutti i nuovi Stati membri dell'Est, e curiosamente l'Irlanda, che hanno regole particolarmente rigide secondo i criteri occidentali. Questo significa che i Paesi dell'Est saranno sollecitati a riforme di liberalizzazione non meno radicali di quelle della vecchia Europa se si vorrà davvero realizzare un mercato unico dei servizi.

Portata delle liberalizzazioni e consenso

Un'ultima osservazione. Si ritiene comunemente che la liberalizzazione dei servizi può favorire i prestatori di servizi operanti nei Paesi dell'Est, in quanto abilitati a esportare questi tipi di attività di cui sono provvisti in misura rilevante e a costi ridotti; mentre può produrre perdite nette fra i prestatori di lavoro dei Paesi occidentali, tanto più in quanto essi non siano in grado di ricollocarsi facilmente in altre attività. Questo indica un potenziale effetto di scambio a favore dei prestatori dei Paesi dell'Est; tanto più in

quanto si accompagni a un'alta mobilità del lavoro di quei Paesi; e dà conto delle resistenze degli stessi gruppi nei Paesi dell'Ovest. Peraltro il vantaggio che può conseguire alle imprese di un Paese dal ricorso a servizi prestati a costo più basso da imprese di altri Paesi dovrà tener conto del differenziale di produttività esistente fra i vari prestatori degli stessi servizi: nel caso di scambi intraeuropei questi saranno influenzati dalla produttività relativa ancora più bassa dei Paesi dell'Est.

L'evidenza empirica suggerisce che l'Italia dovrebbe guadagnare nel complesso dalle liberalizzazioni, perché le nostre tariffe sono alte anche per la forte regolazione di questi settori. Liberalizzandoli dovrebbero abbassarsi i loro costi. La valutazione dei guadagni e delle perdite complessive, sia di ogni Paese sia soprattutto dei singoli gruppi di operatori al suo interno, dipende in realtà da fattori più complessi: dal grado di segmentazione dei vari mercati quindi dalla mobilità del lavoro, e dall'altra parte dall'ampiezza delle liberalizzazioni adottate. Per questo si può ritenere che l'effetto positivo del processo di liberalizzazione è legato in modo decisivo alla sua diffusione. Analogamente proprio tale estensione dovrà influenzare la possibilità di ottenere consenso sulle riforme da compiere. Se infatti il processo di liberalizzazione si riferisce a un insieme ampio di beni e servizi, le perdite dei singoli gruppi interessati tendono a spalmarsi sulla generalità dei soggetti e quindi a ridursi. Per altro verso gli stessi gruppi saranno più facilmente compensati dagli effetti positivi della riforma sulle condizioni di prezzo e di consumo dei beni e servizi liberalizzati che ricadranno a vantaggio di una vasta platea di cittadini consumatori.

Si tratta di un'indicazione analitica importante che dovrebbe essere di guida anche nelle decisioni politiche comunitarie e nazionali: nel senso di suggerire un approccio non settoriale e limitativo alla questione, ma programmi di liberalizzazione diffusi e organici.