

Sintesi dell'intervento

1. Rilanciare il processo di crescita richiede una migliore concorrenza e l'allargamento e completamento del mercato interno.
2. Un miglioramento della concorrenza è necessario soprattutto nel settore dei servizi.
3. Se tale miglioramento sarà realizzato secondo quanto previsto dalla proposta di direttiva sui servizi nel mercato interno dell'Ue, ne conseguiranno:
 - un generale miglioramento del clima imprenditoriale in Italia;
 - un contributo al rilancio delle prospettive di crescita, soprattutto nei settori più legati allo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza;
 - una rilevante riduzione del prezzo relativo di molti servizi, e con ciò anche il consenso alla stessa politica di molti lavoratori dipendenti e consumatori.
4. Al contrario, non ne deriverebbero affatto quelle implicazioni distruttive sul futuro dello stato sociale che vengono, ad arte e falsamente, agitate come spauracchio da quanti si oppongono, per motivi ideologici e/o corporativi, alla direttiva stessa.

PREMESSA: RILANCIARE IL PROCESSO DI CRESCITA RICHIEDE UNA MIGLIORE CONCORRENZA ED IL COMPLETAMENTO DEL MERCATO INTERNO

1. Obiettivo generale della politica economica è **rilanciare il processo di crescita** dell'economia italiana nel contesto di un'economia europea sempre più integrata (anche dal punto di vista delle politiche) e di un'economia mondiale globale.
2. La crescita deve essere **sostenibile**, nel senso che crescere oggi non deve compromettere e possibilità di continuare a crescere nel futuro né, in un significato più esteso, la possibilità di godere dei frutti della crescita in riferimento alla qualità della vita e, in particolare, dell'ambiente. Il concetto di sostenibilità si applica anche nei rapporti di "contratto implicito" fra generazioni successive, e in particolare anche fra coloro che domani saranno "vecchi" (ossia, avranno smesso di lavorare) e coloro che domani saranno "giovani" (ossia, produrranno in futuro i beni e servizi che verranno consumati dai vecchi).
3. La **crescita è il moltiplicatore delle risorse per eccellenza**. Se un reddito cresce al 2%, il suo potere d'acquisto raddoppia dopo 35 anni. Se cresce al 5%, sarà raddoppiato dopo 14 anni. Perciò la crescita è il motore essenziale per avere, presto, più risorse da ridistribuire, e per ridurre in modo persistente qualsiasi divario fra poveri e ricchi (a livello di persone, di regioni o di paesi).
4. Benché la crescita sia, per questi motivi, un obiettivo centrale di molte politiche economiche, il problema essenziale di una politica per la crescita è che **non esiste uno strumento collegato in modo diretto** a tale obiettivo (come invece succede in altri casi di legame fra strumento ed obiettivo, ad esempio dalle politiche redistributive alla politica monetaria).
5. Non esiste dunque "la" ricetta per la crescita – in particolare, non una ricetta buona per tutte le stagioni. Tuttavia vi è, e credo vada mantenuto, un consenso su almeno **cinque elementi di contesto, necessari** a qualsiasi politica che voglia durevolmente realizzare un obiettivo di crescita¹:
 - a. **Allineare al mercato gli incentivi** delle unità economiche.
 - b. Fornire garanzie ai diritti di proprietà e, più generalmente, assicurare il rispetto delle leggi e delle regole prudenziali e la certezza del diritto.
 - c. Mantenere la stabilità della moneta.
 - d. Mantenere la disciplina della politica fiscale e la solvibilità del debito.
 - e. Assicurare che i programmi di intervento sociale offrano beneficio solo a coloro verso i quali sono mirati, e che tali benefici minimizzino la distorsione degli incentivi e in particolare favoriscano la partecipazione e non l'esclusione dei beneficiari dall'economia di mercato.
6. In particolare, dunque, un'efficace politica della concorrenza è lo strumento principe per allineare al mercato gli incentivi delle unità produttive e di coloro che offrono servizi produttivi. Infatti, poiché non esiste uno strumento che, opportunamente manovrato, generi la crescita, essa può essere assicurata **solo dalla dinamica del sistema imprenditoriale**. Crescita vuol dire imprese che *entrano* nel mercato ed altre imprese che *crescono* nel mercato. Ma la crescita sono anche

¹ Rodrik, D. (2003) "Growth Strategies". Cepr Discussion Paper 4100, October.

imprese che *escono* dal mercato per far posto ad altre che cresceranno più velocemente. Crescita è distruzione creativa. La **concorrenza**, dunque, **è il principale strumento** di tale processo.

7. La concorrenza è tanto migliore quanto più vasto il mercato. Per questo è necessario il **completamento del mercato unico in Europa**, e la **riduzione delle barriere con il resto del mondo**. Il mercato unico “è stata la chiave per liberare una gran parte del potenziale economico dell’Europa”.² Tuttavia, non ancora abbastanza è stato fatto in questo campo. Un recente confronto fra i paesi dell’OCSE mostra che³:
 - a. Riforme che migliorano la *governance* delle imprese private e la concorrenza sono associate a forti aumenti di produttività.
 - b. Privatizzazioni e liberalizzazione dell’entrata di nuove imprese hanno un impatto positivo sulla produttività.
 - c. Regole che limitano l’entrata di nuove imprese possono **ritardare l’adozione di nuove o migliori tecnologie**, attraverso una combinazione di: (i) minori pressioni competitive, (ii) minori *spillover* tecnologici, (iii) scoraggiamento dell’entrata di nuove imprese tecnologicamente avanzate.

Lo stesso studio quindi conclude che “**rigide regolamentazioni del mercato dei prodotti, e mancate riforme di molte regole, probabilmente giustificano la minore performance in termini di produttività di alcuni paesi europei**, specialmente nelle industrie dove l’Europa ha accumulato un ritardo tecnologico” (*id.*). Presumibilmente le stesse considerazioni, se non addirittura rafforzate, si applicano al mercato dei servizi.

8. Una decomposizione più analitica dei differenziali di crescita della produttività all’interno di ciascuna industria mostra come fattori determinanti sono in genere la **crescita all’interno delle imprese** e, al tempo stesso, **l’uscita di imprese dal mercato: creazione e distruzione devono procedere di pari passo**,⁴ e gli strumenti che possono garantire l’una e l’altra sono, ancora, una buona politica della concorrenza e l’ampliamento del mercato.
9. Ma la **distruzione è dolorosa**, ha costi individuali e sociali, che sono immediatamente visibili a fronte di guadagni spesso diffusi e perciò impalpabili. I costi della distruzione creativa generano opposizione, attività e pressioni delle *lobbies* coinvolte, proposte di politiche a difesa degli interessi speciali, e spesso anche blocco delle riforme.
10. Tuttavia, se si vuole promuovere la crescita, la via di uscita non è sospendere le riforme o l’allargamento del mercato. La via di uscita, invece, è continuare nelle riforme, migliorare il grado di concorrenza e di integrazione dei mercati, e associare a tali politiche una **buona politica di coesione**. Ossia, una politica di coesione rivolta, finché sia possibile, a promuovere la re-inclusione, e non la definitiva esclusione dal mercato, delle persone che subiscono in modo grave i costi della crescita.

² Commissione Europea-Directorate General Press and Communication (2003) “Going For Growth -The economy of the EU”. http://www.europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/40/index_en.htm

³ Nicoletti, G. and Scarpetta, S.(2003) "Regulation, productivity and growth: OECD evidence," OECD Economics Department Working Papers 347, OECD Economics Department.

⁴ Bartelsman, E., Haltiwanger, J.C. and Scarpetta, S. (2004). "Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing Countries," W.B. Policy Research WP Series 3464, http://econ.worldbank.org/files/40992_wps3464.pdf

TESI: CONCORRENZA E ALLARGAMENTO DEL MERCATO
SONO NECESSARI SOPRATTUTTO NEL SETTORE DEI SERVIZI

11. Una politica della concorrenza e di allargamento del mercato oggi è richiesta soprattutto nel settore dei servizi. Questo per tre correlati motivi:
- a. Un'economia basata sulla conoscenza è anche, e soprattutto, un'economia basata sui servizi. E' da questo settore, pertanto, che verranno i maggior guadagni di produttività nei prossimi decenni. Ma perché questo accada è necessario, naturalmente, che chi offre servizi sia fortemente stimolato a ricercare questi miglioramenti.
 - b. In Italia, benché la produzione di servizi raggiunga ormai il 70% del valore aggiunto, la crescita della produttività (tecnicamente, la produttività totale dei fattori nel settore terziario) ha fornito un apporto assai modesto alla crescita del settore, sia nel periodo 1980-2001 che nell'ultimo quinquennio di tale periodo, in particolare se rapportato al settore manifatturiero⁵
 - c. ... e contemporaneamente il prezzo dei servizi (e in particolare dei servizi non regolamentati) è aumentato del 34% dal 1995 al 2004, mentre nello stesso periodo il prezzo dei beni nel paniere dei consumatori è aumentato di solo il 20% - un aumento del prezzo relativo dei servizi del 67%.⁶
12. Pertanto (e in particolare alla luce di quanto detto sopra al punto 7) una maggiore concorrenza e libertà di entrata nel settore dei servizi è una precondizione:
- per ottenere consistenti recuperi di produttività e di crescita;
 - per ottenere consistenti riduzioni dei prezzi dei servizi.
13. E' utile notare che, per il primo aspetto, il recupero della crescita della produttività consentirebbe al nostro paese di avvicinarsi agli obiettivi di crescita indicati dall'Agenda di Lisbona. Al tempo stesso il secondo aspetto (la diminuzione relativa del prezzo dei servizi per i consumatori) avrebbe il vantaggio di aumentare rapidamente e in modo sensibile il benessere percepito dai consumatori- Questo determinerebbe un aumento del consenso per tali politiche, e dunque migliorerebbe la capacità di sostenerne politicamente l'adozione e poi il proseguimento.
14. In un'altra dimensione (che non si applica solo al mercato dei servizi), l'Italia è anche uno dei paesi peggio rappresentati dal recente rapporto della Banca Mondiale "Doing Business"⁷ Uno dei fattori segnalati è la difficoltà di "Dealing with Licences", dove l'Italia è 93a su 155 paesi. Questo è soprattutto una conseguenza del fatto che ci vogliono 284 giorni (contro una media OECD di 14) per ottenere una licenza! Anche da questo punto di vista è evidente come sia necessario creare un ambiente più amichevole per l'attività imprenditoriale, come condizione preliminare a qualsiasi altro discorso di promozione della crescita. In particolare, le difficoltà per entrare in un nuovo mercato nazionale sono oggi particolarmente forti nel settore dei servizi.

⁵ A. Bassanetti, M. Iommi, C. Jona-Lasinio e F. Zollino (2004) "La crescita dell'economia italiana negli anni novanta tra ritardo tecnologico e rallentamento della produttività". Banca d'Italia - Temi di discussione n. 539, Dicembre.

⁶ Fonte: Istat, http://www.istat.it/prezzi/precon/aproposito/tavola_sinottica.xls. Vedi Tab.1 in Appendice.

⁷ Vedi <http://www.doingbusiness.org/>. La Tabella con i ranking dell'Italia è riportata in Appendice (Tab.2).

PROPOSTA: RILANCIARE IL PROCESSO DI APPROVAZIONE E POI DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA BOLKESTEIN E' UN PASSO NECESSARIO E REALISTICO PER RILANCIARE IL PROCESSO DI CRESCITA IN ITALIA

15. La direttiva “Bolkestein”⁸ parte dalla premessa che: “I servizi costituiscono il motore della crescita economica e rappresentano il 70% del PNL e dei posti di lavoro nella maggior parte degli Stati membri, ma la frammentazione del mercato interno si ripercuote negativamente sul complesso dell'economia europea, in particolare sulla competitività delle PMI, ed impedisce ai consumatori di avere accesso ad una maggiore scelta di servizi a prezzi competitivi”. (*id.*, *Considerando 3*)
16. L'obiettivo principale fatto proprio dalla direttiva è che “È necessario quindi **eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri nonché garantire ai prestatori ed ai destinatari la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato come previsto dagli articoli 43 e 49 del trattato**. Poiché gli ostacoli al mercato interno dei servizi riguardano tanto gli operatori che intendono stabilirsi in altri Stati membri quanto quelli che prestano un servizio in un altro Stato membro senza stabilirvisi, occorre permettere ai prestatori di servizi di sviluppare le proprie attività nel mercato interno stabilendosi in uno Stato membro o avvalendosi della libera prestazione dei servizi. I prestatori devono poter scegliere tra queste due libertà, in funzione della loro strategia di sviluppo in ciascuno Stato membro”. (*id.*, *Considerando 4*)
17. La proposta di direttiva **non attacca o indebolisce in alcun modo i principi e le realizzazioni dello stato sociale**. Come chiarisce il *Considerando 7 bis*: “Per quanto concerne i servizi d'interesse generale, la direttiva si applica soltanto ai servizi di interesse economico generale, vale a dire ai servizi che corrispondono ad un'attività economica. Inoltre, taluni servizi di interesse economico generale, quali i servizi in materia di trasporti, sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva. La direttiva non pregiudica la libertà degli Stati membri di definire, in conformità del diritto comunitario, quali essi ritengano essere servizi di interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti”. E inoltre il *7 ter*: “È opportuno che le disposizioni della presente direttiva relative alla libertà di stabilimento si applichino soltanto nella misura in cui le attività in questione sono aperte alla concorrenza e non obblighino pertanto gli Stati membri a liberalizzare i servizi di interesse economico generale, né a privatizzare gli enti pubblici che forniscono tali servizi, né ad abolire monopoli esistenti riguardanti altre attività, in particolare le lotterie o taluni servizi di distribuzione generale”.
18. Come si spiega allora la gamma di atteggiamenti sfavorevoli, o nella migliore delle ipotesi semplicemente scettici, manifestati, in tutto l'arco degli schieramenti politici, nei confronti di tale proposta? Al di là delle argomentazioni basate su esplicite falsificazioni o non comprensioni del testo della direttiva, il fulcro dell'opposizione è, inevitabilmente, la **chiamata a raccolta corporativa dei molti interessi speciali** che sarebbero colpiti negativamente dall'allargamento del mercato interno, unita ad una incomprensione di fondo, ideologica, dei principi di (buon) funzionamento di un'economia di mercato.

⁸ Draft Directive on Services in the internal market .<http://register.consilium.eu.int/pdf/it/05/st05/st05161.it05.pdf>

19. Dal punto di vista sostanziale, non c'è poi alcun motivo per giustificare perché, all'interno di un'area di libero mercato, la circolazione dei servizi economici a mercato debba essere più ristretta rispetto a quella delle merci.
20. Ma l'Ue è molto di più di un'area di libero scambio: tutti gli Stati membri hanno in comune un livello minimo assai elevato di garanzie e tutele istituzionali, anche nel mercato del lavoro: a tutti si applica la carta dei diritti fondamentali, in tutti è recepito *l'acquis* comunitario. Perciò l'argomentazione che il mercato dei servizi – o il mercato dei servizi di lavoro offerti a imprese che producono servizi – richieda maggiore protezione rispetto ad altri mercati è solo un'argomentazione protezionista a difesa di interessi particolari, e di ostacolo ad una buona politica di crescita.
21. In particolare, poiché i costi amministrativi di ingresso in un mercato nazionale dei servizi (sia nel caso che un'impresa voglia stabilirsi in quel mercato che nel caso di fornitura transfrontaliera) sono oggi, in assenza della direttiva, fissi e di ammontare elevato, essi scoraggiano soprattutto le imprese piccole e medie, e in misura molto minore le imprese più grandi che già hanno una dimensione ed organizzazione multinazionale. Perciò la mancata approvazione della direttiva sarebbe un ostacolo soprattutto alle Pmi.
22. Nel complesso, a me pare che i problemi sollevati dalla direttiva Bolkestein siano un esempio rilevante di come, per superare le resistenze corporative presenti, e variamente argomentate in ciascun polo dello schieramento politico, sia necessario proporre e perseguire con fermezza una politica dichiaratamente “di centro”. Questa politica favorirà, in particolare nel nostro paese, i consumatori e le imprese che acquistano servizi, ma anche le PMI produttrici di servizi che vogliono crescere ed esportare le loro attività. Se poi – come talvolta si obietta – in questa politica di centro non si riconosce quell'elettorato che tradizionalmente si riconosce (o riconosceva) nel centro politico, questo è un motivo in più perché essa venga raccolta e fatta propria da quanti vogliono proporre un rilancio delle prospettive di crescita in nome di una larga maggioranza di cittadini consumatori, lavoratori e imprenditori.

Bologna, 4 novembre 2005

Riccardo Rovelli (riccardo.rovelli@unibo.it)

APPENDICE

Tab.1

Fonte: <http://www.istat.it/prezzi/precon/aproposito/>

Indici nazionali dei prezzi al consumo per l'intera collettività per tipologia di prodotti							
Base 1995 = 100							
Anno	Indice gen.	Beni	Servizi	Servizi non regol.	Servizi regol.	Servizi a regol. locale	Servizi a regol. naz.
1999	110,0	108,2	113,2	114,3	107,0	114,7	103,5
2000	112,8	111,0	115,9	117,4	107,5	118,3	102,7
2001	115,9	113,8	119,7	121,1	111,1	120,6	106,8
2002	118,8	115,9	123,8	125,6	113,9	124,1	109,1
2003	122,0	118,5	127,8	130,0	115,7	128,7	109,6
2004	124,7	120,5	131,7	134,2	118,5	133,5	111,6

Tab. 2

Fonte: <http://www.doingbusiness.org/>

Ease of Doing Business 2006 – Italy's ranking					
Overall rank	Starting a Business	Dealing with Licenses	Hiring and Firing	Registering Property	Getting Credit
		45	93	138	48
70	Protecting Investors	Paying Taxes	Trading Across Borders	Enforcing Contracts	Closing a Business
	86	102	90	76	40