

Audizione Pubblica "Strategia per il Mercato Unico"

23 Febbraio 2016 ore 15.00-17.00

Intervento di Antonio Preto

La crescita economica è un imperativo per l'Europa.

Il PIL reale dell'Ue dovrebbe crescere del 1,9% nel 2016 e del 2% nel 2017¹. Sono percentuali insoddisfacenti, e in ribasso.

Alla ricerca della *killer application* dell'economia europea, scopriamo che rimane sempre la stessa, da oltre 60 anni: il completamento del mercato unico. Al giorno d'oggi come possiamo intervenire su questo processo? Con l'innovazione. Fattore chiave e abilitante. In un ecosistema dinamico come quello digitale, l'innovazione è una distruzione creativa – ce lo ricorda Joseph Schumpeter².

L'innovazione è la "regina" del nuovo ecosistema: al suo cospetto, le istituzioni devono muoversi con tempestività.

Ma di che tipo di interventi abbiamo bisogno? Di livello politico? Normativo? Generale o *case by case*? *Hard o soft law*?

Per capirlo, partiamo dagli obiettivi. Oggi è necessario:

a) evitare distorsioni irreversibili, come un vincitore che blocchi l'accesso al mercato ai *new comers*;

b) promuovere fattori di competitività come gli *standard*³.

¹ Fonte: Commissione europea, European Economic Winter Forecast 2016, del 4 Febbraio 2016

² *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung* (1912)

³ Eric Brousseau e Tim Wu lo evidenziano nel loro rapporto "The Digital Economy" redatto per l'Ocse, del 2012.

L'innovazione non è un fatto solo tecnico o economico.
Necessita di *policy-making* per spingerla a tutta velocità.

All'Europa serve una *overall attitude*. Bisogna regolare, ma lasciando margini di libertà. Definire nuovi tessuti normativi, che rompano le vecchie barriere in modo elastico, e si adattino al nuovo contesto senza ingessarlo. Le istituzioni devono allora ricorrere a un approccio sapiente: il concetto di "*nudge*" di Richard Thaler e Cass Sustein è da considerare tra gli strumenti utilizzabili⁴.

Su questo sostrato, possiamo calare uno strumento specifico: la regolazione pro-concorrenziale. Se concepita e attuata in modo agile, la regolazione può servire bene allo scopo. Promuovendo le iniziative imprenditoriali - di cui l'Europa ha un estremo bisogno.

Credo che così si possa chiudere il cerchio: Europa, mercato unico, innovazione. La regolazione incide sull'ultima, che a sua volta retroagisce sul mercato, perno dell'Europa.

Non parlo a caso. Molti studi, di qualificate istituzioni come il CEPS⁵ e l'MIT⁶, hanno dimostrato che una buona regolazione può aiutare l'innovazione. Anche un esperto di strategia come Michael Porter ha riconosciuto che la regolazione può generare vantaggi competitivi⁷.

Con questo approccio, possiamo anche definire i diversi livelli di intervento, addentrandoci nel tema - sempre discusso - della distribuzione di competenze tra Unione e Stati.

⁴ R.H. Thaler, C.R. Sustein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Paperback, 2009.

⁵ *The Cost of Non-Europe in the Single Market: Single Market for Services* by CEPS, Brussels 2014. Study for the European Parliament

⁶ Nicholas A. Ashford, Christine Ayers, Robert F. Stone, Using Regulation to Change The Market For Innovation, Volume 9, Number 2, *Harvard Environmental Law Review* (Summer 1985) 419-466.

⁷ Michael E. Porter and Claas van der Linde, "Green and Competitive" *Harvard Business Review* (Sept-October 1995), p 120-134.

Due, quindi, le mie indicazioni: 1) un approccio in cui la regolazione sia “dinamica”; 2) un “ritorno” all’Europa, in cui l’Unione sia protagonista, e allo stesso tempo cooperi con le realtà nazionali. Il fine ultimo è il benessere sociale, che è di tutti noi.

Abbiamo un caso concreto; le piattaforme *online*, il cui ruolo è ben noto⁸. Sono motore dell’innovazione e fonte di valore per tutti.

Piattaforme *on line* e *sharing economy*.

Il **premio Nobel Jean Tirole** sostiene che le piattaforme online sono i *gatekeeper* del mondo digitale e dovrebbero essere regolate.

Il problema è come.

Si devono evitare nuove barriere all’ingresso⁹. E gli utenti devono essere protetti. **L’intervento *ex post* non è sufficiente.** Punire gli abusi solo quando questi si sono verificati determina un elevato rischio d’incertezza, che a sua volta è un ostacolo all’innovazione.

Bisogna invece stabilire **obblighi chiari, proporzionati, certi.** E pretendere la **massima trasparenza**, in particolar modo per i meccanismi reputazionali, da regolare con principi generali.

Una delle principali innovazioni generate dalle piattaforme *online* è la ***sharing* o *collaborative economy***. Un fenomeno in crescita. Il suo potenziale è enorme, ma solo se sapremo coglierlo: nel primo caso parliamo di 578 miliardi di Euro di

⁸. Cresciute a un ritmo di circa il 10% annuo dal 2013, agevolano l’incontro tra utenti, creano informazione e nuove opportunità. Si v. le stime di Copenhagen Economics (p. 3 dello studio commissionato da EDIMA “*Online Intermediaries. Impact on the EU economy*”).

⁹ Nella presentazione fatta da Jean Tirole all’Etno Summit a Bruxelles il 13 Ottobre 2015.

consumi; nel secondo, di 18 o 134, rispettivamente per il breve o il medio-lungo periodo¹⁰.

Al momento, la regolazione esistente non sembra stia reggendo l'impatto. Quando la *sharing economy* offre servizi analoghi all'*off-line* – come ad esempio nel caso dei Taxi – lo scontro è inevitabile.

Normative fiscali, sul lavoro, sulla sicurezza troppo diverse determinano concorrenza sleale e controversie diffuse.

La mancata regolazione dei servizi intermediati genera contrapposizione, mina innovazione e crescita.

Alcune sentenze, poi, hanno aggravato lo scontro. Ma, a onor del vero, le Corti non possono far altro che applicare le norme vigenti.

Serve una **regolazione che a) riguardi tanto i servizi tradizionali che quelli online** b) abbia come obiettivo il *level playing field* e c) presenti la flessibilità del *case by case*.

La regolazione:

- a) può essere la stessa del mondo *off-line*,
- b) può essere nuova,
- c) può infine essere un ibrido.

Vi porto un esempio. L'Autorità italiana di regolazione dei trasporti (ART) ha compiuto una importante analisi sul caso Uber, riconoscendo la formazione di "*un nuovo e specifico segmento del mercato*".

L'Autorità ha segnalato al Governo italiano la necessità:

1) di mantenere la disciplina del servizio taxi "tradizionale" per assicurare le finalità di servizio pubblico;

¹⁰ Studio «The cost of non-sharing economy in Europe », dell' European Added Value Unit», gennaio 2016.

2) di eliminare alcuni ostacoli, come la possibilità di praticare sconti o diversificare l'organizzazione del servizio;

3) d'introdurre criteri nuovi, ad esempio, rivedendo il concetto di "territorialità"¹¹.

Come si vede, c'è tutto: l'esistente, il nuovo, l'ibrido.

Naturalmente tutti gli strumenti vanno considerati, inclusa l'autoregolamentazione e l'assenza di regole.

Conclusioni

Quali sono gli strumenti per trovare il punto di equilibrio tra regolazione, innovazione e crescita?

Forse le *linee guida* della Commissione su come applicare la regolazione esistente a piattaforme e *sharing*? Non sono sufficienti. Sarebbe come cercare di fermare il vento con le mani.

Allora il diritto *ex post* della concorrenza? Non è in grado da solo d'impedire sul nascere i probabili comportamenti anti-competitivi.

Serve qualcos'altro: una nuova stagione delle regole 5.0, *smart* e *taylor made*.

La Commissione ha bisogno di un **mandato politico forte**, da parte del Parlamento, per realizzare un sistema di norme *ex ante* a livello europeo, modificando in profondità la legislazione.

Ritengo che questo sistema debba ispirarsi al modello già esistente e che conosco bene: quello delle comunicazioni elettroniche.

I problemi sottostanti sono simili - accesso, neutralità, potere di mercato, tutela dei consumatori - e sono simili le

¹¹ Si tratta dell'art. 37, comma 2, *lett. m)*, del d.l. n. 201 del 2011, quanto agli inattuati criteri di organizzazione, e della legge n. 21/1992 per il complessivo assetto di regolazione del trasporto via taxi.

tematiche di *governance* - bilanciamento dei poteri nazionali con quelli europei.

Il nuovo *framework* europeo deve dare vita ad un sistema rapido di intervento. L'Unione deve rivolgersi agli Stati con regolamenti, e non con direttive, così come è stato fatto a novembre in materia di *roaming* e *net neutrality*. Quale il fine? Semplice: rendere più rapida l'applicazione ed evitarne la frammentazione.

Non è tutto. All'utilizzo del regolamento deve affiancarsi una forte **cooperazione amministrativa, *ex ante*** pure essa. Un *network* di Autorità nazionali di regolazione (ANR) deve operare a fianco della Commissione. Essenziale, nella mia visione, a una applicazione coerente delle nuove regole.

È questo il modello su cui costruire il futuro del mercato unico affinché esprima tutte le sue enormi potenzialità di crescita.