

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione X
Attività Produttive, Commercio e Turismo

*Indagine conoscitiva sul sistema industriale italiano: tendenze
evolutive e politiche di rilancio*

Audizione del Presidente
dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Prof. Giuseppe Tesaro

Roma, 11 settembre 2003

L'evoluzione della competitività dell'industria italiana

La prosperità di cui il nostro paese ha beneficiato nel dopoguerra è riconducibile a un modello di sviluppo nel quale le esportazioni hanno ricoperto un ruolo di assoluto rilievo. Caratteristica peculiare di questo modello è la circostanza che i prodotti esportati sono tipicamente di contenuto tecnologico non elevato e particolarmente convenienti, in ragione di una felice combinazione tra caratteristiche del mercato del lavoro e risorse tecnologiche e organizzative. Il peso delle esportazioni italiane sul totale di quelle mondiali è raddoppiato dal dopoguerra, oltrepassando nel 1995 i 4,5 punti percentuali. Nell'ultimo decennio, tuttavia, tale modello di sviluppo ha dato segni crescenti d'inadeguatezza. Diversi indicatori sono relativamente concordi nel pervenire a questa conclusione.

La quota delle esportazioni sul totale di quelle mondiali ha cominciato una fase discendente che si è accentuata in questo ultimo periodo. Alla fine del 2002 essa era pari a circa il 3,6 per cento. Nei primi sei mesi del 2003 le esportazioni si sono ulteriormente contratte per quasi il 5 per cento su base annua. Tale evoluzione, che certamente riflette le modifiche intervenute nella divisione internazionale del lavoro e, in particolare, la rapida crescita delle esportazioni dei paesi dell'estremo oriente, trova una sua spiegazione, in un confronto con le principali economie europee, anche nell'andamento dell'indice di competitività, come misurato dal tasso di cambio aggiustato per la variazione dei prezzi. Quest'ultimo indicatore mostra, infatti, a partire dal 1996, un calo della competitività del nostro paese, che negli anni successivi non è stato possibile ridimensionare, ben superiore a quello di altri paesi dell'area dell'Euro. La sostanziale tenuta delle esportazioni di Francia e Germania, ad esempio, riflette in parte questo motivo, come pure una composizione merceologica che privilegia beni a più elevata tecnologia.

La debolezza del nostro sistema produttivo viene efficacemente evidenziata anche da altri indicatori che tengono conto di una pluralità di variabili socio-economiche. Il World Economic Forum ha proposto una classifica internazionale della qualità degli assetti istituzionali dei vari paesi e delle loro politiche economiche, relativamente alla attitudine a favorire la crescita economica, che assegnava all'Italia, per il 2002, il 39° posto. Un altro indice, predisposto dalla fondazione Rosselli per tener conto del potenziale innovativo di ciascun paese, assegna all'Italia un punteggio inferiore a quasi tutti gli altri paesi europei (solo la Grecia e il Portogallo si collocano più in basso). Infine, l'indice di Balassa, che misura il vantaggio relativo nelle esportazioni, per paese e per settore industriale, mostra come, nella divisione internazionale del lavoro, l'Italia sia tradizionalmente caratterizzata da uno svantaggio nei settori a tecnologia alta e medio-alta, e da un vantaggio in quelli a tecnologia bassa e medio bassa. Mentre lo svantaggio si mantiene significativo e stabile nel tempo per i settori ad alta tecnologia, si osserva, invece, negli anni più recenti, un peggioramento del modesto svantaggio dell'Italia nei settori a tecnologia

medio-alta, mentre comincia a deteriorarsi anche il vantaggio posseduto nei settori a tecnologia medio-bassa e bassa.

I problemi recenti non sembrano essere frutto dell'adesione all'euro. Il meccanismo delle svalutazioni competitive aveva infatti già mostrato i suoi limiti: le svalutazioni innestavano processi inflattivi che, anche per la presenza di automatismi di varia natura presenti nella nostra economia, si rivelavano assai vivaci. Il sostegno immediato che le esportazioni ricevevano da un peggioramento del cambio era quindi assai limitato nel tempo e, se valutato in un lasso temporale protratto, si traduceva a volte in uno svantaggio netto.

L'ingresso nell'euro costituiva pertanto la consapevole adozione di un differente modello di riequilibrio che doveva rinvenirsi nella ricerca di una maggiore flessibilità e competitività interna. Esso purtroppo è ancora lontano dall'essere operativo. Ampia parte delle rigidità interne che rendevano inefficace la svalutazione competitiva sembrano oggi ostacolare il raggiungimento di uno stabile progresso economico. L'ingresso nell'euro rende maggiormente esplicite tali problematiche e in parte le accentua, nella misura in cui le variazioni del cambio riflettono una realtà comune europea e non singole economie locali. L'esperienza di quest'ultimo periodo mostra, infatti, come la rivalutazione dell'euro abbia avuto un impatto negativo per le nostre esportazioni ben maggiore di quello sperimentato dagli altri paesi accomunati dalla medesima moneta.

In definitiva, il modello tradizionale di sviluppo sembra incapace di fronteggiare il mutamento di scenario dell'economia internazionale e richiede cambiamenti anche radicali nella direzione di un miglioramento dei fattori di competitività del nostro paese, mettendo financo in discussione la stessa composizione di prodotti e servizi esportati.

Le imperfezioni della concorrenza nei mercati interni come spiegazione della perdita di competitività internazionale

Le cause del declino della competitività sono molteplici e bisogna rifuggire dalla tentazione di attribuire ad un unico fattore le ragioni delle attuali difficoltà. Accanto alle spiegazioni spesso menzionate (modifica della divisione internazionale del lavoro, struttura produttiva poco flessibile, elevati costi amministrativi e scarsa efficienza del settore pubblico, ridotta dimensione delle imprese italiane, limitate risorse destinate alla ricerca, ecc.) un fattore che sembra condizionare in misura rilevante il grado di competitività internazionale dell'Italia è rappresentato dalla tensione concorrenziale sui mercati interni.

Il nesso tra concorrenza interna di un paese e sua competitività internazionale passa per tre distinte relazioni. In primo luogo, una parte degli input delle industrie che esportano è generato all'interno di un paese, spesso in mercati chiusi, o

comunque non sufficientemente aperti, alla concorrenza internazionale, ed è dunque soggetto alle condizioni concorrenziali prevalenti in esso. Laddove predomina scarsa concorrenza i prezzi dei relativi prodotti e servizi risultano elevati con conseguente svantaggio per l'industria esportatrice. In secondo luogo, il grado di concorrenza nei settori che forniscono prodotti e servizi finali, ivi incluso il settore della distribuzione commerciale, ha un impatto sui prezzi al consumo e, per tale tramite, sul costo del lavoro. La scarsa concorrenza interna determina dunque una pressione sul costo del lavoro che, anche in questo caso, sfavorisce le imprese che esportano. La concorrenza interna, infine, costituisce un efficace strumento di controllo per industrie e imprese che si vogliano proiettate sui mercati esteri. Si riesce a vincere la battaglia concorrenziale sui mercati internazionali se ci si cimenta con successo nell'ambito del proprio mercato di origine.

Il primo di questi tre effetti è stato ampiamente illustrato dall'Autorità garante della concorrenza nell'ultima sua relazione al Parlamento.

Per individuare i settori meno concorrenziali si è ricorso ad un indicatore, quello del numero degli interventi dell'Autorità antitrust, certamente imperfetto ma comunque in grado di segnalare nel breve periodo una patologia nel funzionamento dei meccanismi di mercato. Si sono, in particolare, considerati problematici sotto il profilo concorrenziale quei settori economici per i quali l'Autorità era intervenuta con maggior frequenza sia con istruttorie sia con segnalazioni al Parlamento. Dei settori così individuati, quelli che, sulla base delle relazioni di interdipendenza che governano l'assetto produttivo dell'intero sistema economico italiano, incidono maggiormente sui costi delle imprese esportatrici sono nell'ordine i servizi professionali, l'energia, il commercio, i servizi finanziari e assicurativi, i trasporti e le comunicazioni. La mancanza di una vivace concorrenza incide non solo su una qualità inferiore dei prodotti e dei servizi, ma anche sul livello dei prezzi che, per la maggior parte di tali settori, tendono ad essere sistematicamente superiori a quelli dei paesi europei nostri più diretti concorrenti e a mostrare, negli anni più recenti, tassi di variazione più accentuati. Anche quando, come nel caso delle telecomunicazioni, abbiamo assistito in Italia ad una diminuzione dei prezzi, questa è risultata comunque modesta se confrontata con quella fatta registrare dai nostri concorrenti.

La patologia descritta si riverbera negativamente sui settori a valle, in particolare su quelli che esportano, i quali devono affrontare la concorrenza internazionale con uno svantaggio competitivo rispetto agli altri paesi. In particolare, l'analisi ha mostrato che i settori esportatori maggiormente penalizzati da input prodotti in condizioni di scarsa concorrenza sono quelli che hanno evidenziato le *performance* peggiori in termini sia di crescita del valore aggiunto, sia di saldo della bilancia commerciale. In particolare, nel gruppo dei settori esportatori relativamente svantaggiati troviamo i mezzi di trasporto, la chimica, la metallurgia, l'industria conciaria e la carta. I settori vocati all'esportazione meno dipendenti da settori poco concorrenziali, e quindi meno svantaggiati rispetto ai concorrenti di altri paesi, includono invece la meccanica, l'alimentare, il tessile e l'abbigliamento, i mobili e i minerali non metalliferi. Questo gruppo è caratterizzato da migliori *performance* sia

in termini di saldo della bilancia commerciale sia di crescita del valore aggiunto. Si noti che il primo gruppo, quello “svantaggiato” dalla scarsa concorrenza interna, è prevalentemente composto, rispetto al secondo gruppo, da settori che offrono prodotti caratterizzati da maggior contenuto tecnologico.

Anche la più recente evoluzione congiunturale delle esportazioni nei primi 5 mesi del 2003 conferma l’analisi condotta nella Relazione annuale dell’Autorità. Il saldo della bilancia commerciale nel complesso di questi mesi è stato negativo per circa € 3,8 miliardi, mostrando un sensibile peggioramento rispetto all’analogo periodo dello scorso anno, quando si era avuto un saldo positivo per oltre un miliardo. Il peggioramento è pressoché interamente riconducibile all’evoluzione che ha interessato la bilancia commerciale relativa al primo gruppo di settori esportatori, quello maggiormente penalizzato dai costi della scarsa concorrenza interna. Il saldo della bilancia di tale gruppo, che già era negativo nei primi cinque mesi dello scorso anno, è peggiorato, nello stesso periodo dell’anno in corso, di quasi il 60 per cento portandosi sul valore di € 10,3 miliardi; mentre i settori esportatori del secondo gruppo, quello meno penalizzato dalla dipendenza da input offerti in condizioni di scarsa concorrenza interna, registrano nei primi cinque mesi dell’anno solo un modesto peggioramento della bilancia commerciale il cui saldo positivo si contrae dell’1,9 per cento.

Le considerazioni fin qui svolte sembrerebbero in grado di mostrare come la specializzazione del nostro paese in esportazioni sempre più denotate da scarso contenuto tecnologico possa essere in parte ricondotta anche all’influenza dei costi degli input provenienti dai settori interni poco concorrenziali. La scarsa concorrenza dei settori interni sembra infatti contribuire a spiegare la crescente fragilità di settori, come i mezzi di trasporto, la chimica e la meccanica per ufficio, caratterizzati da un maggiore contenuto tecnologico e che avevano offerto, in passato, un notevole contributo alle esportazioni e alla formazione del valore aggiunto.

La conseguenza diretta di questa analisi è evidente: se le condizioni del commercio internazionale richiedono una maggiore presenza in settori a più elevata tecnologia, anche in quelli in cui l’Italia ha comunque già acquisito una specializzazione, occorre intensificare il grado di concorrenza nei settori che forniscono i principali input per queste lavorazioni.

In secondo luogo, la scarsa concorrenza dei settori interni che producono beni finali, unitamente a un contributo negativo derivante dall’arretratezza del settore della distribuzione commerciale, induce un elemento di tensione sul costo del lavoro, circostanza che contribuisce ad indebolire ulteriormente la competitività delle nostre esportazioni.

Dal 1995 al 2002 le variazioni del costo del lavoro per unità di prodotto del nostro paese sono risultate sempre superiori a quelle fatte registrare dai paesi europei più sviluppati (Francia e Germania). Benché su questo indicatore incida sensibilmente anche l’evoluzione della produttività, è comunque evidente come gli

oneri connessi con la scarsa concorrenza interna abbiano costituito un elemento d'aggravio della situazione. Ciò si coglie con immediatezza dall'evoluzione del costo del lavoro per dipendente, che in questo periodo è stato in media del 3,2 per cento contro il 2,6 per cento della Francia e il 2 per cento della Germania.

Si tenga conto che tale evoluzione negativa è avvenuta in una fase nella quale si è registrata una continua redistribuzione del reddito che ha penalizzato i redditi da lavoro. Un'eventuale maggiore pressione in futuro a favore di una redistribuzione del reddito di segno inverso, potrebbe aggravare un problema, manifestatosi finora entro dimensioni contenute. Per altro verso, e per inciso, è peculiare – e meritevole di riflessione – osservare come una fase economica caratterizzata da mutamenti della distribuzione del reddito a favore dei redditi da capitale e d'impresa si sia accompagnata a una *performance* insoddisfacente in termini di investimenti, di innovazione e, in ultima analisi, di crescita industriale complessiva.

In terzo luogo, la stessa concorrenza cui sono sottoposti sul mercato interno i settori che esportano risulta un ingrediente essenziale per il loro successo sui mercati internazionali. Che una politica di consolidamento di “campioni nazionali” protetti dalla concorrenza interna possa dimostrarsi una scelta miope per garantire la competitività di una nazione, è evidente dall'esempio recente dell'economia giapponese. Nonostante per molto tempo si sia ritenuto che il successo delle esportazioni giapponesi fosse associato al clima di protezione di cui le industrie esportatrici godevano in Giappone, studi recenti¹ hanno invece messo in evidenza l'operare di una relazione contraria: sono stati proprio i settori più protetti quelli che hanno progressivamente perso la sfida competitiva sui mercati internazionali. Al contrario, le imprese che dovevano cimentarsi con una vivace concorrenza interna sono state quelle che hanno dato luogo alle migliori *performance* sui mercati internazionali. Anche nel nostro paese sembrerebbe esservi evidenza di questa relazione laddove notiamo che i settori su cui è stato basato il successo nella sfida competitiva internazionale sono anche quelli caratterizzati generalmente da condizioni di forte competitività sui mercati nazionali.

Queste considerazioni assumono rilievo nel momento in cui ci interroghiamo sulle terapie necessarie per assicurare al paese un accettabile grado di competitività internazionale e un duraturo sentiero di crescita. Non si può dunque pensare di formare campioni nazionali, che dovrebbero competere sui mercati internazionali, proteggendoli dalla concorrenza interna. Al contrario quest'ultima deve essere rafforzata in quanto costituisce un fattore essenziale per assicurare un vantaggio comparativo rispetto agli altri paesi.

¹ M.E.Porter-H.Takeuchi-M.Sakakibara, *Can Japan Compete?*, Macmillan Press Ltd, 2000

Intervento antitrust, dimensioni d'impresa e efficienza

L'intervento antitrust, conferendo ai mercati nazionali un maggiore grado di concorrenza, si rivela dunque essenziale per superare uno dei principali fattori critici che ostacolano il nostro progresso economico e l'aumento della competitività delle nostre esportazioni.

Una delle preoccupazioni che tornano ciclicamente, soprattutto nelle fasi di rallentamento della crescita economica, è che l'attenzione delle istituzioni antitrust ad evitare il costituirsi di posizioni dominanti tali da pregiudicare il dispiegarsi del meccanismo concorrenziale possa entrare in contrasto con scelte imprenditoriali che, attraverso operazioni di acquisizione e fusioni volte ad accrescere la dimensione d'impresa e ampliarne lo spettro delle attività economiche, mirino a conseguire guadagni di efficienza. Nel recente dibattito italiano, in particolare, è stata ricondotta a una struttura industriale caratterizzata dalla piccola dimensione d'impresa anche la debolezza del sistema produttivo nazionale nell'attività di ricerca e di innovazione.

L'evidenza empirica disponibile consiglia in verità di guardare con scetticismo all'ipotesi che, almeno con riferimento allo specifico contesto italiano, l'intensità della ricerca e dell'innovazione possa essere posta direttamente in relazione con la grande dimensione di impresa. Analogamente, e in una prospettiva più generale, l'esperienza storica dei processi, ciclicamente ricorrenti, di concentrazioni industriali offre scarso sostegno alla tesi che associa a questi ultimi significativi effetti di efficienza.

Indipendentemente da queste considerazioni, l'Autorità garante della concorrenza ritiene comunque importante chiarire, in questa occasione, che la politica antitrust di controllo delle operazioni di concentrazioni, né nei suoi principi generali, né nella sua concreta applicazione nella realtà economica italiana, si pone in contrasto con obiettivi di efficienza della struttura dimensionale dell'industria. Al contrario, essa favorisce sistematicamente, sia direttamente, sia indirettamente, il perseguimento di tali obiettivi.

Si consideri, innanzitutto, che la specializzazione produttiva dell'industria italiana trova realizzazione in ambiti di attività economica dove è assolutamente prevalente la piccola dimensione di impresa. Ciò è particolarmente vero per quanto concerne i settori più dinamici dell'industria esportatrice, nei quali la dimensione media non supera i 10 occupati per impresa; anche escludendo l'ampia fascia delle imprese artigianali e di piccolissima dimensione, limitandosi così alle sole imprese con più di 9 addetti, la dimensione media si colloca intorno ai 40 addetti. Ma è vero anche per i settori dell'industria esportatrice a tecnologia relativamente più alta, che, per le ragioni sopra richiamate, risultano i più dipendenti da input diretti e indiretti prodotti in condizioni di scarsa concorrenza e che hanno mostrato, nel decennio

trascorso, maggiori difficoltà in termini di crescita del valore aggiunto e del saldo commerciale. Anche in questi settori, infatti, le dimensioni medie di impresa appaiono poco elevate (in generale al di sotto dei 100 addetti).

Coerentemente con il quadro descritto, le operazioni di concentrazione per le quali l'Autorità ha avviato istruttorie raramente hanno interessato i settori rivolti alle esportazioni. In particolare, nel periodo 1996-2002 su un totale di 49 concentrazioni vietate o approvate con condizioni, solo 13 riguardavano i settori orientati alle esportazioni; e, di queste, 9 sono riferibili al solo settore alimentare dove, nonostante la dimensione tipica continui ad essere rappresentata dalla piccola e media impresa, operano anche imprese multinazionali, che sono poi quelle ad essere state coinvolte in questi procedimenti.

La circostanza, pertanto, che l'attività di controllo della concentrazioni sia stata rivolta in ampia misura a settori fornitori di input di beni e servizi prevalentemente destinati al mercato interno, risulta in coerenza con lo schema interpretativo di organizzazione dell'industria italiana precedentemente richiamato e con le preoccupazioni concorrenziali che esso solleva.

In ogni caso, anche con riferimento agli interventi in questi ultimi settori, e alla luce dei principi ispiratori del diritto antitrust, non è certamente irrilevante ricordare come la normativa a tutela della concorrenza è, in ultima analisi, mossa dal convincimento che l'efficienza produttiva è il risultato essenziale atteso dal libero dispiegarsi delle forze di mercato. Sotto questo aspetto, nel momento in cui l'intervento pubblico nell'economia si prefigge il compito di favorire il progresso tecnico e la competitività del sistema economico nazionale, non si può tralasciare la considerazione che l'intervento antitrust costituisce la forma meno intrusiva di intervento pubblico e, rispetto a controlli di tipo regolamentare, si presenta maggiormente flessibile e, soprattutto, più rispettoso delle specifiche conoscenze imprenditoriali sull'evoluzione dei singoli mercati, sugli strumenti più adeguati al conseguimento dell'efficienza produttiva, collocandosi così in piena sintonia con l'esigenza di rafforzare, anche sotto il profilo dimensionale, il tessuto produttivo del paese.

Anche quando specificamente richiesta di valutare concrete scelte imprenditoriali, un'Autorità antitrust è sempre chiamata a intervenire secondo un processo di analisi e di valutazione che, sia nel controllo delle concentrazioni sia in quello volto a impedire le intese restrittive della concorrenza, attribuisce un rilievo centrale all'esigenza di non pregiudicare le ragioni di efficienza e di progresso tecnico.

In particolare, l'art. 6 della legge N.287 stabilisce esplicitamente che nella valutazione delle operazioni di concentrazione occorra tener conto tra l'altro anche della "situazione competitiva dell'industria nazionale". Tale previsione deve essere letta alla luce del regolamento del Consiglio N.4064/89 nel quale all'art. 2 si stabilisce che occorre tener conto "dell'evoluzione del progresso tecnico ed economico". L'attenzione posta nella normativa europea e nazionale alla tutela del

efficienza è dunque esplicita e verrà ulteriormente rafforzata nel prossimo futuro, come prevede anche la bozza di Linee Guida sul controllo delle concentrazioni predisposta dalla Commissione europea. Il controllo antitrust delle concentrazioni è, pertanto, vincolato a tenere costantemente conto delle ragioni produttive poste a fondamento delle operazioni esaminate. Tale preoccupazione porta spesso a preferire, anche nei casi più problematici dal punto di vista concorrenziale, l'imposizione di misure correttive temporanee al divieto dell'operazione.

Ad uno spirito analogo è orientata anche la previsione, contenuta nelle normative comunitaria e nazionale relative alle intese restrittive, di una apposita possibilità di esenzione per quanto riguarda accordi che accrescano l'efficienza. In questa prospettiva, viene in particolare valutata l'esigenza delle imprese minori di ricorrere ad accordi per poter competere ad armi pari con imprese di maggiori dimensioni, come, nella specifica esperienza dell'Autorità italiana, mostrano le decisioni prese con riferimento ai consorzi di tutela dei prodotti agricoli e l'impostazione seguita nei confronti delle associazioni temporanee d'impresa in occasione della partecipazione a gare. In tali occasioni l'Autorità, pur prestando attenzione affinché tali accordi non recassero pregiudizio al corretto funzionamento dei meccanismi di mercato, ha riconosciuto la necessità per le piccole imprese di poter cooperare al fine di sopperire ai limiti dimensionali e di pervenire a un grado di efficienza comparabile con quello degli operatori maggiori.