

Convegno AGCM

CONCORRENZA E SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

Roma, 11 novembre 2010

**“Le politiche di concorrenza come fattore di sviluppo e crescita del
Mezzogiorno”**

Salvatore Rebecchini
Componente AGCM

Non è compito leggero introdurre un convegno su una tematica, quale quella del rapporto fra le politiche di concorrenza e il grado di sviluppo economico del nostro Mezzogiorno, che, pur potendo essere oggetto di analisi teoriche di rilevante sofisticazione e complessità, presenta nel contempo aspetti di immediata e concreta attualità, tanto con riguardo alla grave fase di crisi attraversata dall'economia italiana, quanto in relazione ai più recenti sviluppi in materia di riforma federalista di quest'ultima.

I relatori che seguiranno sapranno apportare approfonditi contributi di riflessione sul tema dai rispettivi, diversi punti di vista.

La mia breve introduzione vuole offrire essenzialmente una cornice generale di riferimento sul tema in discussione, a partire tuttavia da una forte convinzione di fondo: e cioè, che da qualsiasi misura e intervento per il Mezzogiorno vengano adottati, sia di trasferimenti alle imprese, di dotazioni infrastrutturali addizionali, di differenziazioni o esenzioni di imposta, non si possa ottenere una vera soluzione dei

problemi di sottosviluppo di questa area d'Italia, se non accompagnando tali politiche e misure con la rimozione di quelle che sono state definite “straordinarie inadeguatezze delle istituzioni economiche formali e informali” del nostro sud. Solo quindi attuando una seria politica di ricostruzione del “capitale sociale”, creando, con interventi specifici, i presupposti per la presenza di infrastrutture e servizi efficienti e, più in generale, di meccanismi di funzionamento dell'economia che consentano di sfruttare e rendere efficaci le necessarie politiche perequative del dualismo esistente.

Se, come è vero, le politiche di concorrenza costituiscono, in linea generale, un tassello irrinunciabile per la definizione di una tale “infrastruttura immateriale” necessaria per i processi di sviluppo economico, io ritengo che ciò sia particolarmente vero con specifico riferimento alle politiche da attuarsi per il nostro Mezzogiorno.

Al riguardo, mi sembra interessante accennare - lasciando agli interventi che seguiranno un'esposizione più approfondita sul tema specifico - alcuni elementi caratteristici dell'azione dell'Autorità garante, con riguardo alla sua incidenza “territoriale”, e al loro rapporto con le specificità legate alle difficoltà di crescita del Mezzogiorno d'Italia.

Analizzando l'attività di enforcement antitrust dell'Autorità, dal 1990 ad oggi, con attenzione ai casi specifici, sia pure non prevalenti numericamente, in cui le violazioni antitrust hanno interessato mercati locali, emerge ad esempio che l'area del nostro Mezzogiorno (comprendente Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) è stata interessata relativamente più delle altre da interventi di repressione degli abusi, e che, nei casi di intesa, le fattispecie prevalenti appaiono essere accordi di ripartizione del mercato e fattispecie di restrizioni all'accesso al mercato.

Si potrebbe quindi dedurre che l'arretratezza del tessuto produttivo del nostro meridione - caratterizzato più che altre aree da strutture produttive inefficienti e da posizioni di rendita che per fattori storici e di cattiva amministrazione si sono consolidate nel tempo, impedendo lo sviluppo di una nuova imprenditoria - emerge dal tipo di illecito antitrust prevalente, tipicamente configuratosi come sfruttamento

del potere di mercato esistente, mirante alla conservazione delle quote di mercato, attraverso accordi collusivi fra i soggetti esistenti di spartizione della domanda e di innalzamento di barriere all'entrata per nuovi *competitors*.

Per altro verso, sul fronte degli interventi di promozione della concorrenza nel quadro normativo-regolamentare, l'analisi della distribuzione delle segnalazioni dell'Autorità, e, più in generale, degli interventi di *advocacy* a carattere "locale", mostra come gli interventi che hanno interessato l'attività legislativa o il *modus operandi* della pubblica amministrazione delle regioni meridionali, oltre a essere numericamente inferiori alla media nazionale, abbiano avuto come tratto distintivo quello di avere riguardato, nel sud più ampiamente che altrove, la presenza di distorsioni nelle procedure di gara e di affidamento pubblico; quando non si è evidenziato il carattere anticompetitivo della vera e propria assenza di procedure di selezione competitiva per la scelta di concessionari di pubblico servizio o negli affidamenti di lavori pubblici.

Emblematici, in questo senso, anche i dati relativi all'attività di pareristica che l'Autorità svolge in materia di *affidamento in house* di servizi pubblici locali, ai sensi dell'art. 23-bis della legge n. 133/08, laddove, nel corso del primo anno di applicazione della norma, si è registrata un minor numero di richieste proveniente dalle regioni del Sud d'Italia, rispetto a quelle formulate da comuni situati nelle regioni del Nord o del Centro; in alcuni casi vi sono regioni meridionali che non hanno mai inviato una richiesta di parere, e nel complesso quindi si definisce nel Sud un rapporto fra pareri richiesti e numero di comuni inferiore al corrispondente rapporto a livello nazionale.

Accanto a questa specificità, peraltro, l'analisi dell'attività di *advocacy* dell'Autorità fa emergere che le regioni meridionali sono caratterizzate - ma questo è un dato in linea con il resto d'Italia - da normative e regolamentazioni locali che prevedono restrizioni ingiustificate all'accesso ai mercati; situazione che nel meridione assume, proprio in ragione del contesto di minor sviluppo economico in cui si inserisce, una valenza ancor più negativa che nelle altre aree nazionali. Anche dal punto di vista della capacità di "reazione istituzionale" alle indicazioni formulate

dall'Autorità, le aree meridionali hanno una performance peggiore delle altre, con un tasso di mancato accoglimento delle segnalazioni superiore alla media nazionale.

In sintesi, si potrebbe quindi affermare che l'analisi delle caratteristiche e dell'incidenza dell'azione di tutela e promozione della concorrenza specificamente rivolta all'economia meridionale confermi anch'essa l'esistenza di un dualismo fra aree del Nord e aree del Sud; e la domanda da porsi è se, e in che misura, l'applicazione convinta di una politica per la concorrenza nel nostro Mezzogiorno possa contribuire all'eliminazione progressiva di tale divario di sviluppo.

La mia risposta ovviamente è positiva, trovando peraltro fondamento non in un'astratta affermazione di desiderabilità di applicazione dei principi concorrenziali nel funzionamento del sistema economico, e in particolare di quello meridionale, ma piuttosto nel richiamo a un ormai solido e consolidato approccio economico, che concretamente ha dimostrato l'importanza dei meccanismi di mercato per il superamento di fasi di sottosviluppo, approccio del quale vorrei ripercorrere le conclusioni essenziali.

Per partire dalla fine, bisogna ricordare come la più recente riflessione dell'OCSE sul superamento dei dualismi di sviluppo territoriale sostiene la necessità di un nuovo approccio di policy "integrato" alla crescita di realtà regionali che presentano elementi di sottosviluppo.

Non vengono infatti più ritenuti sufficienti, ad esempio, semplici interventi di sostegno alla dotazione infrastrutturale delle regioni in deficit di sviluppo, se non contestualmente accompagnati da politiche di sostegno del capitale umano, nonché, in particolare, da interventi che favoriscano l'innovazione, e, più in generale, supportino un ambiente imprenditoriale dinamico, che a sua volta determini le condizioni per tale innovazione. Una politica di "risposta multidimensionale" alla presenza di diversificazione territoriale della crescita economica appare, in altri termini, la sfida del futuro per garantire sviluppo e rilancio delle economie in difficoltà.

In questo contesto, le politiche di concorrenza sono considerate in effetti una componente essenziale; e questo è vero sin dalla fine degli anni '80, quando, a partire dal contributo seminale di Romer, l'analisi economica ha finalmente introdotto fattori endogeni di spiegazione della crescita delle economie e le dinamiche del mercato sono entrate pienamente a far parte degli elementi della moderna teoria economica della crescita.

Da allora, il tema del rapporto fra politiche di concorrenza e sviluppo ha certamente trovato ampio spazio nei modelli economici, molti dei quali hanno esplicitamente studiato gli effetti endogeni della competizione di mercato sulla crescita delle economie, analizzando, ad esempio, l'effetto depressivo sulla produttività procapite derivante dall'esercizio del potere di monopolio, definito come una forma di tassazione (Neumann, 1988); il ruolo della concorrenza come arma contro il rallentamento dell'attività innovativa, nonché, in un contesto dinamico, il rapporto positivo fra crescita economica e interazione fra attività di ricerca e attività di sviluppo di nuovi prodotti, a sua volta stimolata da una più accesa concorrenza fra le imprese (Aghion, Schankermann 2004), (Aghion e Howitt, 1996).

Le analisi applicate, più recenti e molto numerose, hanno, a loro volta, evidenziato un nesso causale positivo fra politiche di deregolamentazione e di tutela del libero mercato e crescita della produttività e degli investimenti.

Ad esempio, Nicoletti e Scarpetta (2003) hanno isolato le condizioni di regolazione dei mercati dei beni come quelle che influenzano maggiormente l'andamento della crescita della produttività in area OCSE, evidenziando come ambienti regolamentari anticompetitivi o protettivi delle strutture di mercato esistenti sono quelli in cui si sperimentano performance peggiori del tasso di crescita della produttività. In particolare, evidenziano come la liberalizzazione dell'accesso ai mercati abbia determinato una crescita della produttività in tutti i paesi considerati, indipendentemente dalla relativa posizione sulla frontiera tecnologica (ossia dal grado di sviluppo in cui si trovavano). Sulla stessa falsariga, Alesina, Ardagna, Nicoletti e Schiantarelli (2005) hanno posto in evidenza l'effetto delle riforme regolamentari liberalizzatrici sugli investimenti nel settore dei servizi pubblici, quali trasporti,

comunicazioni, poste, elettricità e gas, evidenziando come la liberalizzazione dell'accesso in mercati potenzialmente concorrenziali abbia un effetto positivo sui tassi di investimento di lungo periodo. In altri termini, la riduzione delle barriere legali all'entrata per imprese private, associata all'eliminazione del controllo pubblico, produce un effetto positivo sugli investimenti. Questo effetto positivo è superiore all'effetto negativo sugli investimenti dovuto alla variazione degli incentivi dovuto alla conseguente modifica del modello di regolazione dei prezzi o al cambiamento della struttura industriale generato, ad esempio, dalla separazione verticale fra rete e servizi.

In anni più recenti, numerosi studi empirici hanno esplorato il rapporto che esiste fra regolazione/concorrenza nei settori dei servizi e *performance* delle industrie utilizzatrici di tali servizi, rapporto che, considerando le particolari condizioni di inefficienza dell'offerta dei servizi nelle aree del Sud, deve certo considerarsi fra i fattori di spiegazione del deficit di crescita e delle difficoltà sperimentate dall'imprenditoria meridionale.

Barone e Cingano (2008) hanno esaminato la performance relativa di industrie che utilizzano intensivamente i servizi come input produttivi, in diversi paesi dell'area OCSE, caratterizzati da diversi livelli di regolazione di tali servizi.

A partire dai risultati già ottenuti da Rajan e Zingales (1998) sull'esistenza di un legame positivo fra l'efficienza competitiva nell'offerta dei servizi finanziari e la crescita nel settore manifatturiero, questi autori hanno utilizzato indicatori OCSE del grado di regolazione anticompetitiva per il settore dell'energia, delle telecomunicazioni, dei trasporti e dei servizi professionali, misurando la presenza di barriere all'entrata, l'integrazione verticale fra attività in monopolio e potenzialmente in concorrenza, le regolazioni restrittive sul livello dei prezzi e tariffe, sulla pubblicità, sulle forme di attività professionali, per arrivare a mostrare l'esistenza di un sensibile effetto positivo sul valore aggiunto, sulla produttività e sulla crescita delle esportazioni delle industrie utilizzatrici di questi servizi determinato da una riduzione del livello di regolazione anticompetitiva.

Risultati analoghi, sulla base di un *data base* relativo a 15 paesi OCSE e a 20 settori produttivi, sono stati peraltro ottenuti in un recentissimo lavoro di Bourles, Cette, Lopez, Mairesse e Nicoletti (2010), secondo cui le regolazioni anticompetitive sui mercati intermedi dei servizi hanno ostacolato la crescita della produttività delle industrie manifatturiere per gli stessi paesi OCSE, dalla fine degli anni '80 fino al 2007.

Con specifico riguardo all'Italia, è stato studiato il legame fra problemi di crescita dell'economia nazionale e performance scarsamente competitiva dei mercati dei beni e servizi intermedi in Italia, utilizzando un indicatore di "sofferenza concorrenziale" dei settori, basato sul numero di interventi antitrust operati in ciascuno di essi. Allegra, Forni, Grillo e Magnani (2004) hanno analizzato la distribuzione percentuale degli interventi antitrust nei diversi settori di attività economica per il periodo 1995-2002, identificando i settori problematici dal punto di vista concorrenziale come quelli più interessati dall'azione dell'Autorità garante (telecomunicazioni, servizi professionali, trasporti, energia, intermediazione finanziaria e creditizia, assicurazioni e distribuzione commerciale).

Dato un indicatore del grado di dipendenza settoriale di ciascuna industria esportatrice italiana da tali settori problematici, definito in base alle tavole input output per il 1992, gli autori hanno dimostrato come le industrie più dipendenti dai settori "concorrenzialmente critici" hanno avuto performance peggiori in termini di esportazioni nette, crescita delle esportazioni e del valore aggiunto, coerentemente con la conclusione che le politiche di concorrenza, oltre influenzare direttamente le performance dei settori a monte, determinano effetti indiretti anche sui mercati a valle che utilizzano questi ultimi come input.

In linea più generale, con riguardo all'applicazione del diritto antitrust e in particolare ai suoi effetti di deterrenza di comportamenti imprenditoriali anticompetitivi, altri recenti lavori hanno valutato gli effetti positivi delle politiche di concorrenza sull'efficienza, sulla produttività e quindi sullo sviluppo dei sistemi economici. In Buccirossi, Ciari, Duso, Spagnolo e Vitale, 2009 è stata evidenziata la relazione positiva fra le politiche di concorrenza e la crescita della produttività totale,

su un campione di 22 settori in 12 paesi dell'area OCSE, per il periodo 1995-2005; da sottolineare che la positività della relazione ottenuta risulta fortemente rafforzata nei paesi nei quali l'applicazione del diritto antitrust avviene in presenza di un sistema legale di elevata qualità, suggerendo l'esistenza di complementarità fra la politica di concorrenza e l'efficacia e l'efficienza delle istituzioni giuridiche.

Questo risultato, in particolare, mi riporta alla tesi iniziale, vale a dire all'idea che la politica di concorrenza assuma un ruolo del tutto centrale proprio nella necessaria costruzione –o ricostruzione- del “capitale sociale” del nostro Mezzogiorno. In effetti, l'intervento di *enforcement antitrust* mira a garantire regole eguali per tutti, sanziona le discriminazioni, sostiene innovative possibilità di accesso al mercato; per altra via, supporta, attraverso le proprie segnalazioni e i propri pareri, con interventi che saranno sempre più incisivi a seguito dell'introduzione nel nostro ordinamento del disegno di legge annuale sulla concorrenza, l'eliminazione di restrizioni normative o regolamentari ingiustificate, di vincoli e barriere all'attività economica, promuovendo la nascita di legislazioni e regolazioni più orientate al mercato e suggerendo le linee di riforma economica proconcorrenziali.

Nell'ultimo rapporto OCSE sulla riforma della regolamentazione in Italia, presentato a febbraio di quest'anno, sono stati sottolineati i progressi compiuti dal nostro paese in tal senso e il forte potenziale in termini di crescita della produttività, che il proseguire su questa strada potrebbe comportare.

Certamente, la trasposizione delle direttive UE in materia di concorrenza e apertura del mercato nella legislazione italiana ha probabilmente fornito un forte slancio al miglioramento, insieme a molte importanti riforme interne, come i decreti Bersani, che hanno avuto effetti significativi in aree quali quella della regolamentazione del commercio al dettaglio.

L'azione dell'Autorità garante è stata sempre rivolta, nel tempo, a supportare una veloce ed efficace implementazione, a livello nazionale, delle riforme liberalizzatrici comunitarie, e da ultimo, fra i problemi segnalati a Governo e Parlamento, ha trovato spazio l'osservata difficoltà delle amministrazioni locali di

conformare la propria azione liberalizzatrice ai principi generali stabiliti dalle norme nazionali di liberalizzazione.

Il difficile rapporto fra riforme nazionali e locali è un tema che sarà sempre più attuale, a fronte del disegno di riforma federalista, e che assume aspetti di particolare criticità con riguardo all'esistenza di importanti divari di sviluppo economico fra diverse aree del paese. E' quindi di particolare importanza che l'azione riformatrice venga applicata proprio laddove più marcate sono le inefficienze e più alti sono i costi sociali ed economici ad esse associati.

In questo senso, nell'aprire questa importante occasione di dibattito sul tema del rapporto fra politiche di concorrenza e sviluppo del mezzogiorno, a me pare di poter sostenere che, proprio per le specificità delle cause e delle forme con cui si manifestano le difficoltà di crescita nelle aree più depresse del nostro paese, va certamente ribadita la necessità di un vigoroso esercizio tanto dell'attività di *enforcement antitrust* dell'Autorità garante quanto dell'utilizzo, da parte di quest'ultima, dei propri poteri di *competition advocacy* al fine di favorire un positivo processo di riforma liberalizzatrice dell'economia italiana, e, più specificamente, di quella meridionale, e, per questa via, di aprire la strada ad un processo di sviluppo del nostro paese più equilibrato territorialmente.

Riferimenti bibliografici

Alesina, Ardagna, Nicoletti and Schiantarelli (2005) “*Regulation and Investment*” *Journal of the European Economic Association*, Vol. 3, n. 4 (June), pp. 791-825

Allegra, E., Forni, M., Grillo, M., Magnani, L. (2004) “*Antitrust Policy and national growth: some evidence from Italy*”, *Giornale degli economisti e Annali di economia*, Vol. 63/ n. 1 pp. 69-86

Aghion, P. and Howitt, P. (1996) “*Research and development in the growth Process*”, *Journal of economic growth*, 1, pp. 49-73

Aghion, P. Schankerman, M. (2004) “*On the welfare effects and political economy of competition-enhancing policies*” *The economic Journal*, 114, pp. 800-824

Banca D'Italia (2009) Seminari e convegni, n. 4, Atti del convegno “*Il mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*”, Roma, 26 novembre 2009

Barone, G., Cingano, F. (2008) “*Service regulation and growth: Evidence from OECD countries*”, *Temi di discussione*, n. 675, Banca D'Italia

Bourles, C., Lopez, M., Mairesse e Nicoletti (2010) “*Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth ? Panel data evidence for OECD Countries*” OECD, Economic Department Working Papers n. 791

Buccirossi, Ciari, Duso, Spagnolo e Vitale (2009) “*Competition policy and productivity growth: an empirical assessment*”, CEPR Discussion Paper Series n. 7470

Garcilazo, E. (2010) “*Improving productivity in Lagging Regions*” Regional Development Policy Division, Development Directorate, OECD, Paris, 28 June 2010.

Neumann, M. (1988) “*Industrial organization and industrial policy*”, *International Journal of Industrial Organization*, 6, pp. 155-166

Nicoletti, G. and Scarpetta, S. (2003) “*Regulation, Productivity and Growth*”, *Economic Policy*, Vol. 36, pp. 11-72

OECD (2009), *ITALY-Better regulation to strengthen market dynamics* Reviews of Regulatory Reform. Paris, 2009.

Romer, P. (1990) “*Endogenous Technological Change*”, *Journal of Political Economy*, 98, n.5