

UNIVERSITA' DI BARI
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

MODULO 9
Politiche industriali e per la concorrenza

CORSO DI POLITICHE ECONOMICHE EUROPEE
2017-18
Prof. Gianfranco Viesti

Esaminiamo l'insieme delle politiche europee che influenzano la struttura e la competitività del sistema delle imprese.

Hanno diversa origine:

- Antitrust e politiche per la concorrenza
- Politiche industriali

Trattato di Roma

- Nel Trattato ci sono disposizioni fondamentali sull'antitrust, perché la tutela della concorrenza è base per il finanziamento del mercato comune
- Forme improprie di comportamento delle imprese o di sostegno pubblico possono falsare gli esiti dell'integrazione dei mercati
- Politiche industriali e tecnologiche sono però competenza delle autorità nazionali, non menzionate dal trattato

Basi della politica di concorrenza - 1

- Divieto di accordi anticoncorrenziali (cartelli)

eccezioni:

- accordi per il miglioramento struttura organizzativa delle imprese
- progresso tecnologico
- abuso di posizione dominante.

Basi della politica di concorrenza - 2

- Proibizione degli aiuti di stato (incentivi alle imprese)

eccezioni:

- carattere sociale
- calamità naturali
- finalità regionali
- progetti di interesse comune

Ma la Commissione Europea è debole politicamente e gli stati membri sono forti.

La normativa comunitaria riesce ad incidere relativamente poco sulla realtà economica.

Gli Stati membri sostengono le proprie imprese con gli strumenti della politica industriale

Politiche industriali nazionali

- Debolezza della normativa antitrust nazionale (Germania 1957, Francia 1986, Italia 1990)
- Sistemi produttivi ancora poco integrati
- Azione dello stato per rafforzare soggetti nazionali (tradizione francese)
- Strumenti: imprese pubbliche, aiuti di stato, commesse pubbliche

Governi nazionali, per promuovere la competitività dei settori produttivi nazionali:

- Erogano aiuti di stato (incentivi) alle singole imprese per favorire l'acquisto di macchinari, riorganizzare le attività, aumentare l'efficienza
- Accettano posizioni monopolistiche o dominanti, cartelli e favoriscono fusioni e alleanze;
- Sostengono i "Campioni nazionali"
- Normative e comportamenti di acquisto pubblici favoriscono esplicitamente fornitori nazionali (infrastrutture, energia, telecomunicazioni, difesa)

- Tra tutti i paesi europei (in particolare in Francia e Italia) vi sono imprese direttamente possedute dallo Stato (in Italia: Partecipazioni Statali), che operano nel manifatturiero e nelle utilities in settori “strategici” (in Italia: banche, telecomunicazioni, energia, trasporti, ma anche siderurgia, produzioni militari).
- Imperfezioni di mercato (es: necessità di enormi investimenti per i profitti futuri) o esternalità (vantaggi per l'intero paese e per le altre imprese) spiegano la proprietà pubblica delle imprese. In Italia: IRI dal 1993, ENI dal dopoguerra.

Eccezione: Carbone e Acciaio

- Sono regolati dalla CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio).
- Situazione carbone e acciaio richiede, per motivi politici e di sicurezza, un'azione comune di regolazione e gestione comunitaria. Le risorse carbonifere vengono gestite da un'autorità sovranazionale, la produzione di acciaio è controllata.

Anni Settanta

- Crisi economica e shock energetico impongono azione comune di ristrutturazione di alcuni settori industriali; indispensabile intervenire a scala europea
- Piano Davignon (1977): ristrutturazione del settore siderurgico europeo (quote di produzione concordate, prezzi minimi, sussidi per ridurre capacità installata)
- 1978: accordo fra i produttori europei di fibre sintetiche

- Si ripete nell'industria la linea seguita in agricoltura; gestione produzione e quote di mercato
- Commissione Europea che dovrebbe sorvegliare concorrenza interviene per congelare la concorrenza
- Agisce in questi settori come governo nazionale che ha obiettivi per intero sistema produttivo continentale
- Ma nei settori in crisi e non in quelli nuovi

Con gli anni Ottanta cambia completamente il quadro

- Cambia progressivamente lo scenario europeo dell'intervento pubblico
- Privatizzazione delle imprese (Regno Unito e poi Europa continentale)
- Apertura alla concorrenza
- Creazione di autorità di regolazione della concorrenza

Perché?

Motivi ideologici:

- prevalenza di correnti politiche - a partire dalla rivoluzione thatcheriana - contrarie all'intervento pubblico, diffuse poi anche nella sinistra politica (es. Blair)

Motivi economici:

- giudizio articolato, con luci ed ombre, sulla stagione di maggiore intervento pubblico diretto

Perché?

Motivi internazionali:

- cresce integrazione commerciale e produttiva e pressione della concorrenza internazionale anche su imprese nazionali un tempo isolate

Motivi finanziari:

- prime esigenze di risanamento dei bilanci pubblici

Atto unico (1986)

Riduce significativamente strumenti di politica industriale delle autorità nazionali:

- Domanda pubblica; Standard e regolamentazioni
- Effetti significativi su servizi e utilities
(Es.: telefonia mobile, standard GSM)
- Aumentano funzioni/acquisizioni tra imprese europee e occasioni di collaborazione nella ricerca

- Rapporto Bangemann (1990) apre la strada per la nuova visione della politica industriale comunitaria poi definita nel Trattato di Maastricht (1992), art. 130
- Le sue linee sono però completamente diverse da quelle degli anni '70

Politica industriale comunitaria ha due grandi obiettivi

1. Promuovere un ambiente favorevole allo sviluppo delle imprese (particolarmente le PMI) e alla cooperazione fra imprese. Interventi che agiscono, orizzontalmente, sulle esternalità positive, senza pregiudicare la concorrenza
2. Accelerare l'adattamento delle imprese alle trasformazioni, particolarmente attraverso l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo tecnologico

Interventi “orizzontali”

- Rimozione di ogni residua barriera fra i mercati e rafforzamento della tutela della concorrenza (contro le imprese dominanti; contro gli stessi stati membri)
- Sostegno ai processi di innovazione, predisposizione opportunità di ricerca e sviluppo, promozione delle collaborazioni tra imprese (specie di diversi Stati membri)

Politica industriale comunitaria riprende molto più tradizione tedesca che tradizione francese:

- meno dirigista nell'impostazione
- più articolata negli interventi

Realizzazione della politica sta però (art. 130):

- agli stati membri, in consultazione e coordinamento fra loro e in collegamento con la Commissione
- alla Commissione, che con “ogni iniziativa utile” promuove il coordinamento

Non è azione diretta comunitaria. E' però importante per i vincoli che pone all'azione degli Stati membri e per il tentativo di coordinare e rendere più compatibili gli interventi.

Ma i risultati sono modestissimi: sono più vincoli all'azione degli stati membri che iniziative promosse a scala europea (tranne i Programmi Quadro per la ricerca, cfr. modulo successivo).

Nel frattempo, con le stesse regole, aumenta sostanzialmente il potere anti-trust e proconcorrenziale della Commissione europea.

- Da metà anni Novanta si intensifica attività antitrust della Commissione
- Mario Monti commissario (1999-2004): multe ai cartelli aumentano molto; multe a Microsoft (2004-2013) per abuso di posizione dominante
- Si definiscono aree di tolleranza per gli accordi: trasporto aereo
- Dal 2004 integrazione funzionale dell'antitrust comunitario con le autorità nazionali

2004: Regolamentazioni delle Fusioni

- Fusioni verticali: spesso autorizzate
- Fusioni orizzontali: più difficile valutazione
- Contrasti Commissione-Governi

- La Commissione interviene anche direttamente, progressivamente e in alcuni ambiti, con azioni di regolamentazione europea di alcune attività economiche di più diretta rilevanza per il mercato unico
- Non solo si vietano nuovi aiuti, ma si interviene per eliminare vecchie posizioni di rendita e di potere di mercato

Azione di liberalizzazione della Commissione UE:

- trasporto aereo, telecomunicazioni (1998)
- gas naturale, energia elettrica (2003)

Complessivamente gli “aiuti di Stato” alle imprese nei paesi europei si riducono fortemente:

- **Anni 80** = circa 2% PIL
- **Anni 90** = circa 1% PIL
- **2008-11** = 0,4% PIL

La riduzione è particolarmente forte in Italia, specie al Sud

Aiuti di Stato per paese, percentuali del PIL, medie triennali e ultimo anno

	1992-94	1995-97	1998-00	2001-03	2004-06	2007-09	2010-12	2013
EU28	1,07	1,01	0,68	0,73	0,64	0,58	0,53	0,48
Grecia	1,46	1,35	0,71	0,45	0,39	0,84	1,03	1,60
Portogallo	1,32	1,52	2,16	2,23	1,07	1,06	0,83	0,33
Francia	0,89	1,52	0,68	0,51	0,92	0,65	0,72	0,63
Irlanda	1,10	0,63	1,10	0,94	0,47	0,94	0,75	0,49
Germania	2,04	1,42	0,91	1,04	0,77	0,66	0,48	0,44
Paesi Bassi	0,36	0,48	0,50	0,43	0,40	0,41	0,44	0,33
Spagna	1,14	0,93	0,87	0,89	0,56	0,50	0,42	0,27
Italia	1,43	1,15	0,64	0,66	0,44	0,37	0,29	0,23
Regno Unito	0,24	0,35	0,24	0,26	0,26	0,27	0,26	0,24

Con la crisi, la Commissione adotta un approccio un po' diverso

- Comunicazione della Commissione del 2010 propone di aggiungere all'approccio orizzontale anche interventi sui settori, ad esempio sulle tecnologie per i veicoli ad alta efficienza energetica e una nuova enfasi sulla domanda pubblica "verde".

Nel pieno della crisi (2008-11)

- Commissione vara “Quadro Temporaneo”, che allenta divieti per aiuti di Stato per gli investimenti e facilita l’accesso al credito per le imprese
- consente aiuti per 4,8 miliardi principalmente all’industria automobilistica

Con la grande crisi torna con forza l'interesse degli Stati membri per le politiche industriali (più o meno coerenti con tutela concorrenza UE), spinte dalla necessità:

- di rallentare/fermare processi di deindustrializzazione (riduzione assoluta del peso dell'industria) e di delocalizzazione internazionale della produzione
- di sostenere i processi di investimento delle imprese
- di sostenere le diffusioni delle grandi innovazioni digitali
- di fronteggiare la concorrenza tecnologica di USA e Giappone e le crescenti capacità innovative dei paesi emergenti (Corea, Cina).

Particolarmente rilevante il caso della Germania.

La Germania ha sempre condotto importanti politiche

- di sostegno e ricerca/innovazione
- per la diffusione dell'innovazione delle imprese
(fondamentale ruolo dei Max Planck / Fraunhofer)

Negli ultimi anni la Germania lancia importante progetto Industria 4.0, per le tecnologie digitali.

Interessanti le esperienze recenti di politica industriale

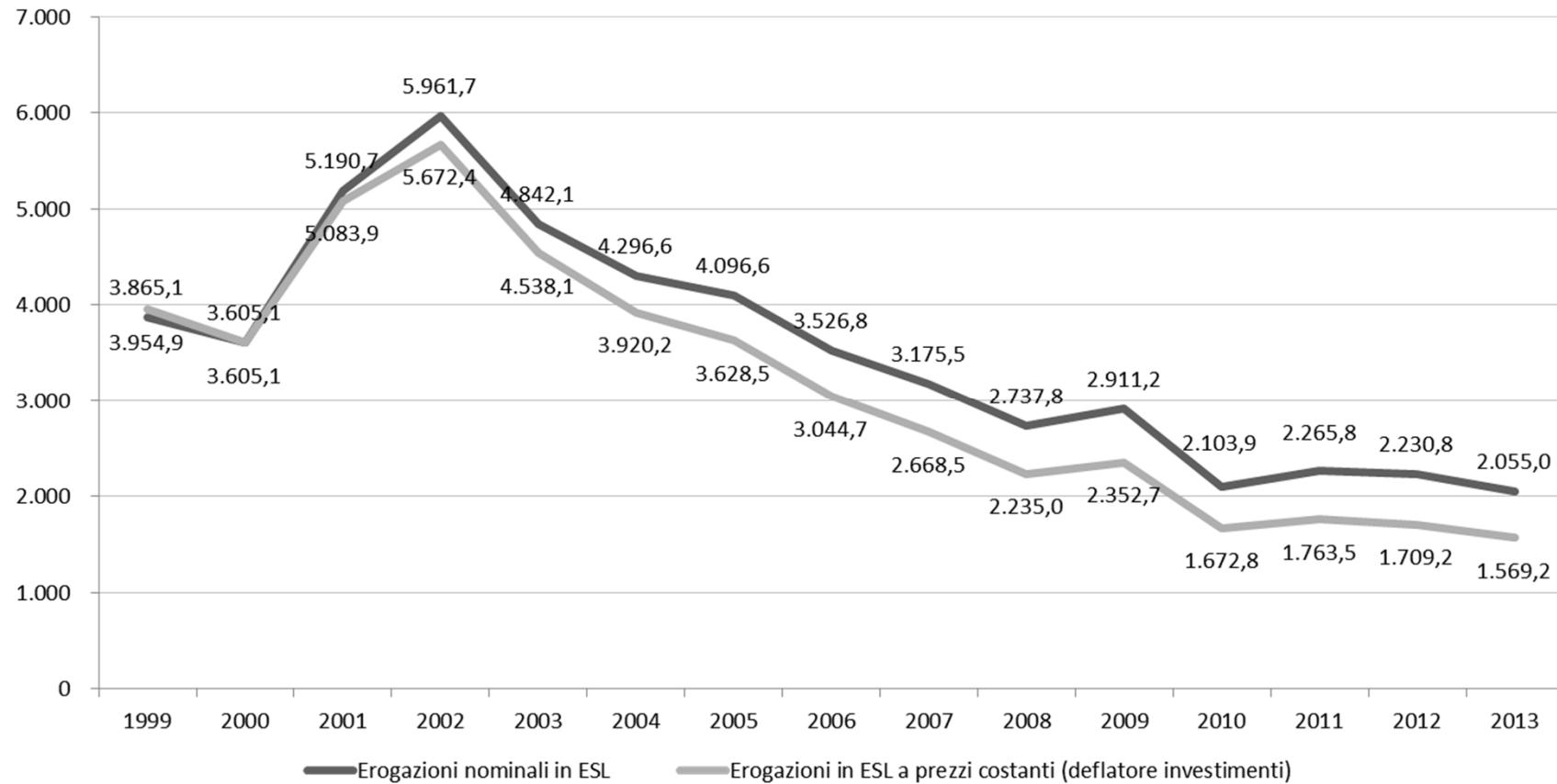
- Nei grandi paesi: Francia (Poli di competitività) e Regno unito (Catapult Centres)
- Nei piccoli paesi innovativi: Olanda, Svezia, Finlandia.

Forte enfasi in sostegni a ricerca e diffusione delle innovazioni

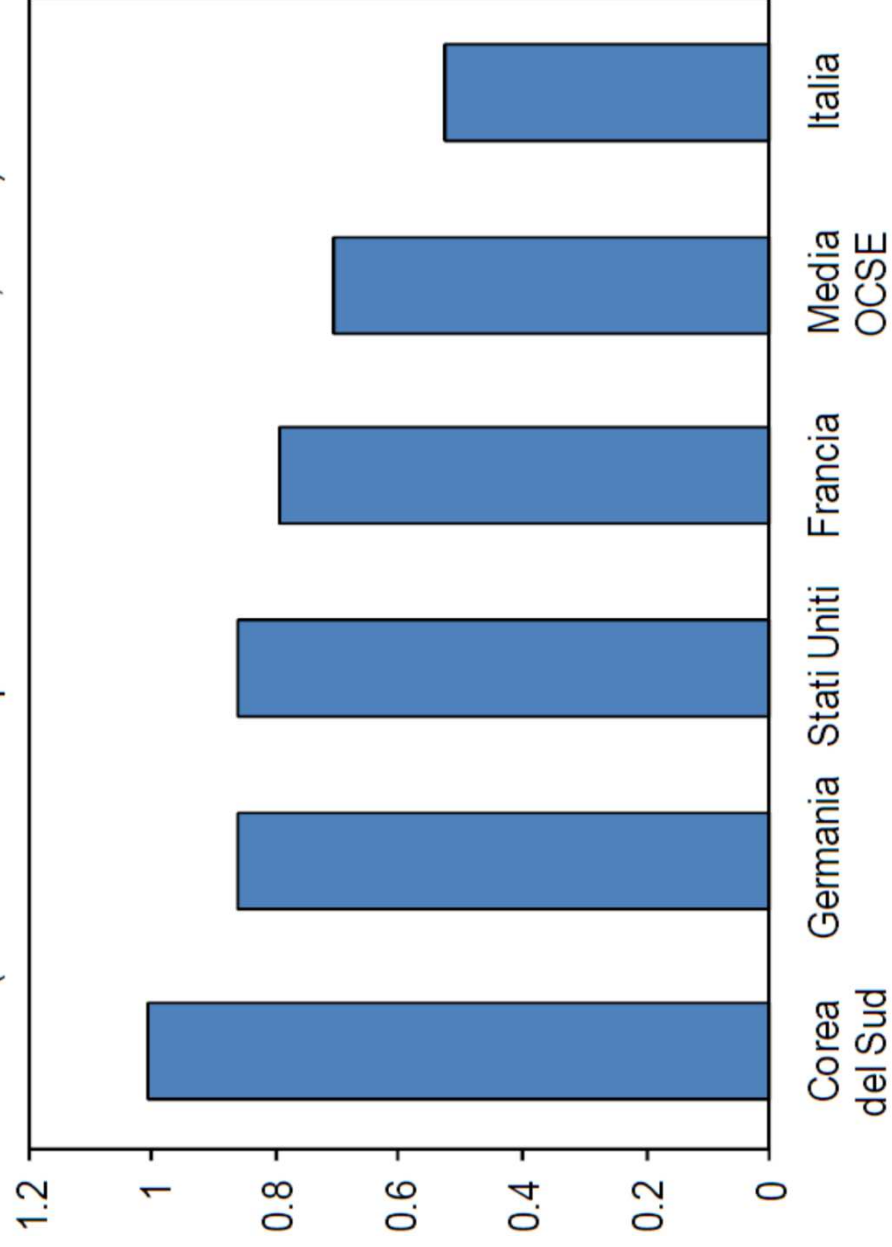
Assai più modesta e discontinua l'esperienza italiana, specie dopo il fallimento del progetto Industria 2015 (del 2007).

- Mancanza di una strategia complessiva
- Interventi più contenuti, frammentati, discontinui
- Problemi di raccordo (governance) fra azioni nazionali e regionali

Erogazioni delle politiche industriali in Italia



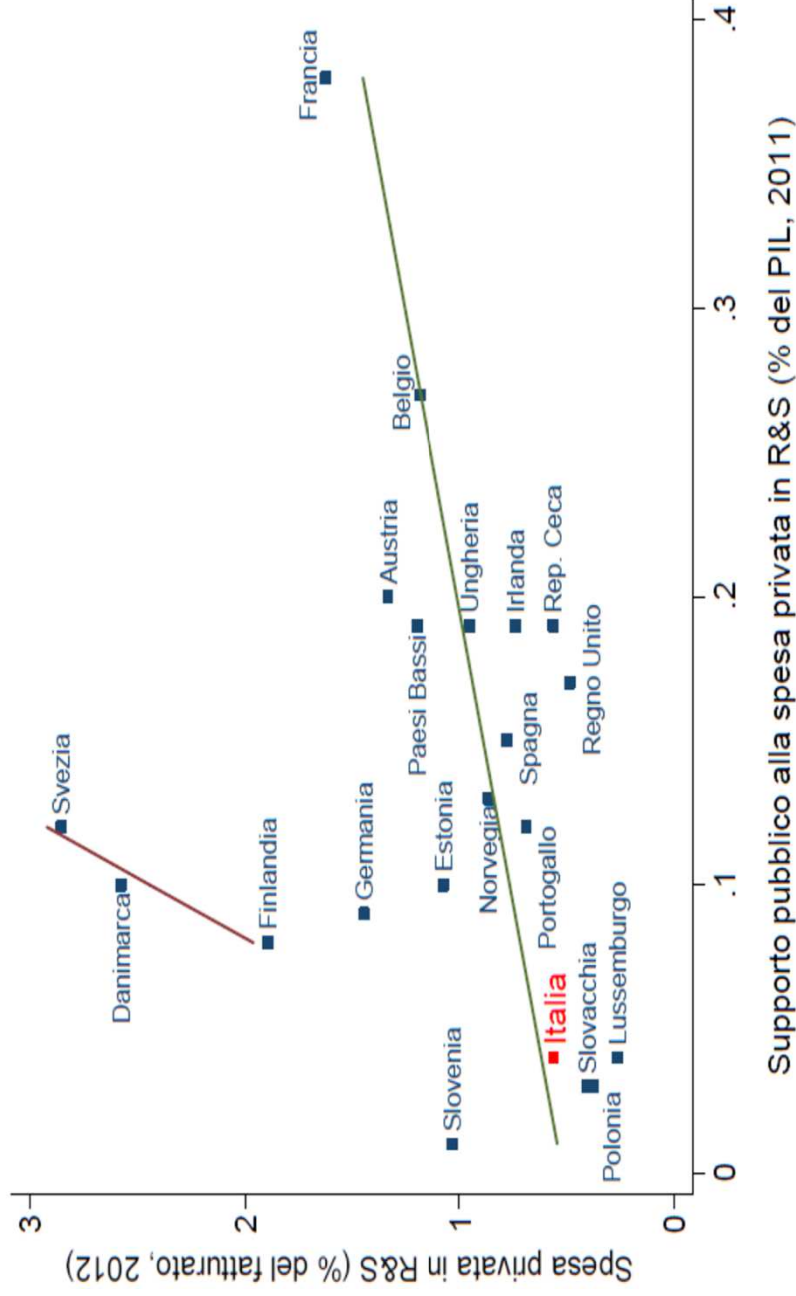
Sostegno alla R&S: Italia in coda
(Finanziamento pubblico* in % del PIL, 2011)



* Include i fondi destinati alle università e ai centri di ricerca pubblici.

Fonte: OCSE.

Insufficiente il supporto pubblico italiano alla R&S



* Dato riferito alle produzioni core per l'innovazione - Codici Ateco: B, C, D, E, G46, H, J, K, M71, M72, M73.

Fonte: Elaborazioni CSC su dati Eurostat e OCSE.

Il grosso delle politiche industriali è ormai finanziato con i fondi strutturali (Sud e Centro Nord), organizzati sulla base di “Strategie di Specificazione Intelligente” (S3) delle regioni.

Per sapere di più: F. Onida, G. Viesti (a cura di), *Una nuova politica industriale in Italia*, Passigli 2016