

UNIVERSITA' DI BARI
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

MODULO 8
Politiche industriali e per la concorrenza

CORSO DI POLITICHE ECONOMICHE EUROPEE
Prof. Gianfranco Viesti

Esaminiamo l'insieme delle politiche «industriali» europee, definite come politiche 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)

In 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, tali da scoraggiare i privati) o esternalità (vantaggi per l'intero paese e per le altre imprese) spiegano la proprietà pubblica delle imprese. In Italia: IRI dal 1933 (acciaio nel dopoguerra), ENI (approvvigionamenti energetici)

Eccezione: Carbone e Acciaio

- Sono regolati dalla CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), dal 1951.
- 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 comincia a cambiare 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 gli 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

Regolamentazione delle fusioni (dal 2004)

- 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 diretta 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

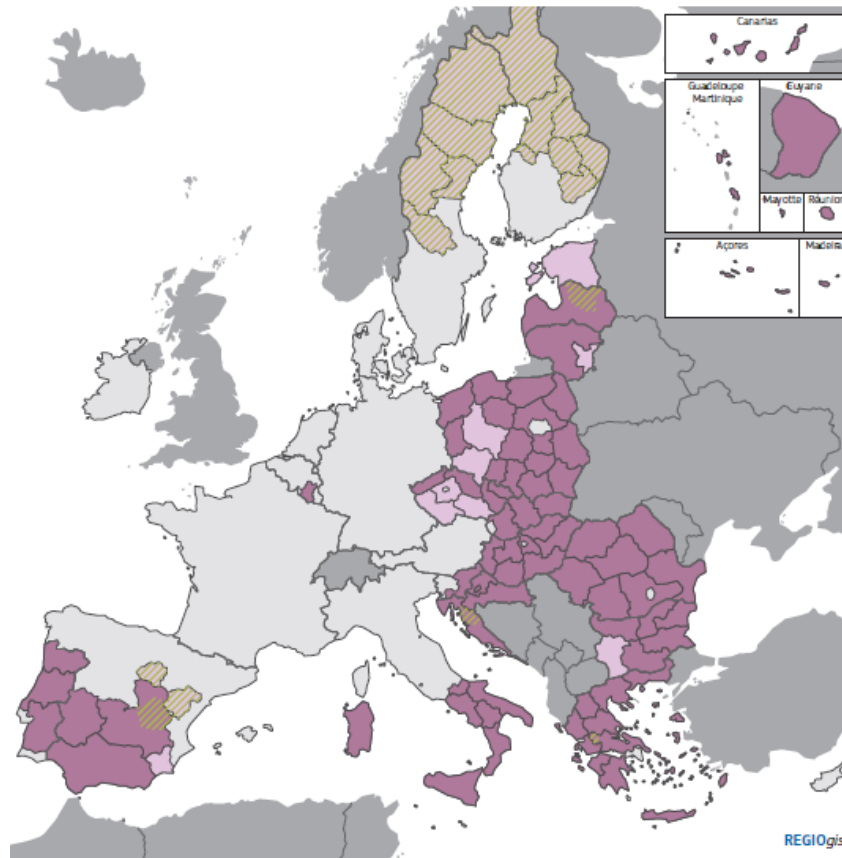
La riduzione è particolarmente forte in Italia, specie al Sud

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

Il difficile rapporto delle politiche di concorrenza con le politiche di coesione

1. Politiche di concorrenza cercano di eliminare aiuti di stato
2. Politiche di coesione cercano di usare aiuti di stato per indirizzare territorialmente gli investimenti
3. Compromesso: le carte degli aiuti di stato, che indicano, per ciascuna regione, l'intensità massima delle agevolazioni concedibili



Map 9.2 Regional State aid areas, 2022–2027

Categories of areas

- 'a' areas
- predefined 'c' areas
- sparsely populated areas

Source: Commission Communication on guidelines on regional State aid, 19/04/2021.

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
- Si ricominciano a considerare anche politiche settoriali, «verticali»

Comunicazione della Commissione del 23.1.11

Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione. Riconoscere il ruolo essenziale di concorrenzialità e sostenibilità

Rappresenta la prima vera svolta nell'approccio comunitario

Sancisce l'apertura ad azioni verticali

Fa poi seguito la Comunicazione del 22.1.14 «Per una rinascita industriale europea»

Ritorna prepotentemente l'attenzione alle politiche industriali negli Stati Membri

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.

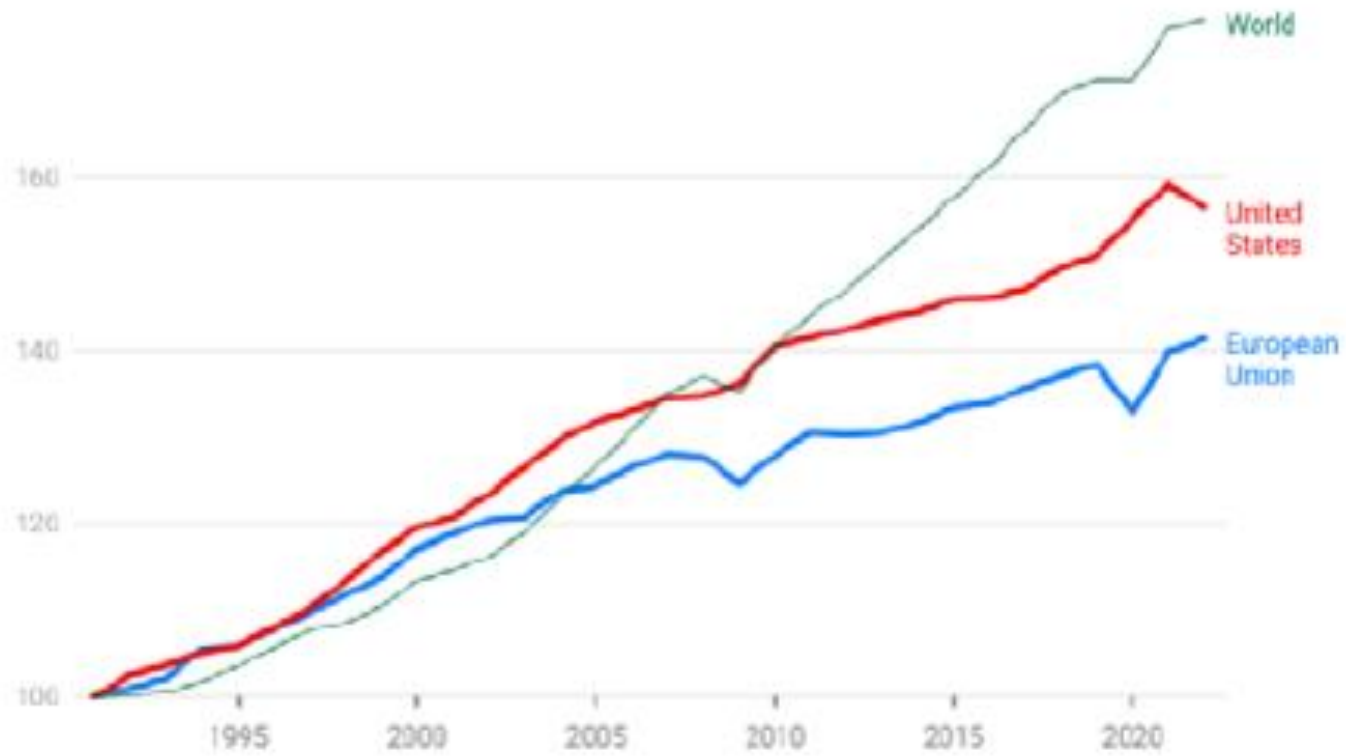
I MOTIVI DELLA POSSIBILE SVOLTA NELLE POLITICHE INDUSTRIALI EUROPEE

1. La concorrenza asiatica e americana
2. La transizione verde
3. Le politiche cinesi e americane
4. La crisi energetica e il mutamento del quadro

L'Europa soffre crescentemente la concorrenza della Cina e la delocalizzazione di fasi di lavorazione soprattutto in Asia (Catena globali del valore)

Contemporaneamente, si è aperto un gap tecnologico con gli USA nell'innovazione e nei nuovi beni e servizi a matrice digitale

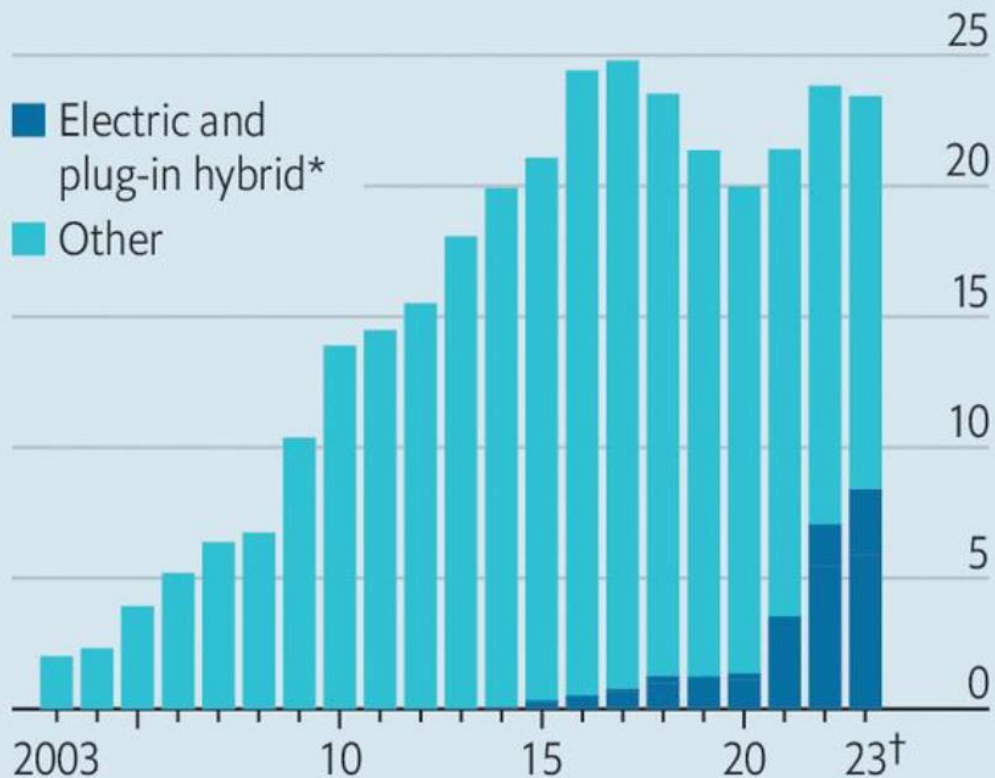
Evolution of GDP per worker (1991=100)



Sparks and plugs

1

China, passenger-car production, m



Source: Wind

*Includes fuel-cell cars †To November

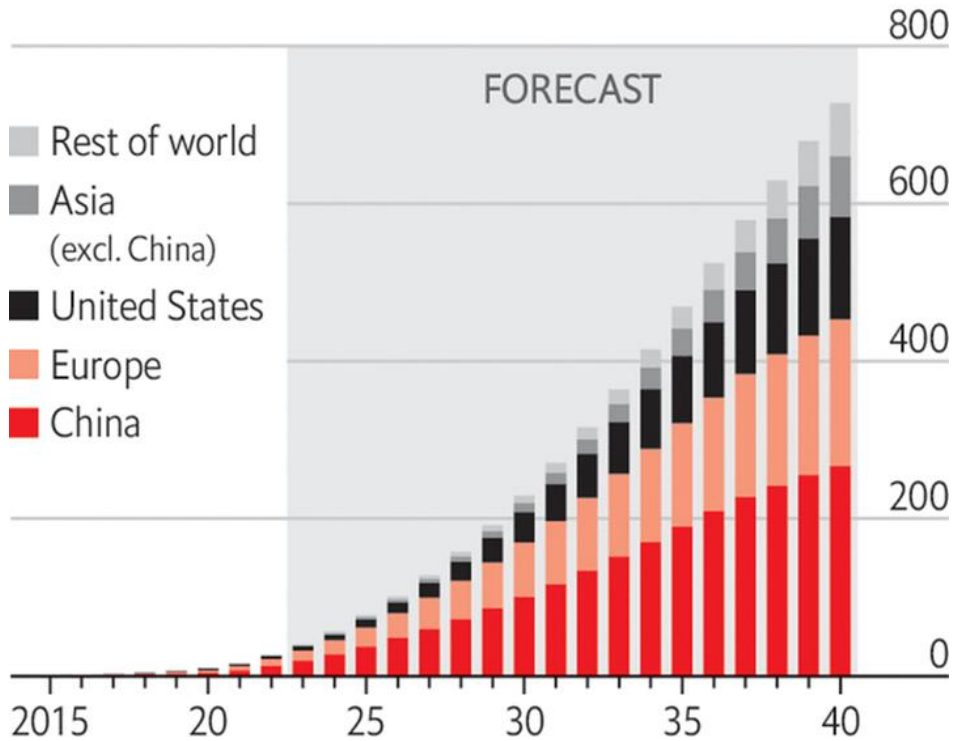
China poised to export more cars than Japan in 2023

Monthly car exports, 12-month moving average



Electric take-off

Global passenger electric-vehicle fleet by market, m



Source: BloombergNEF

The Economist

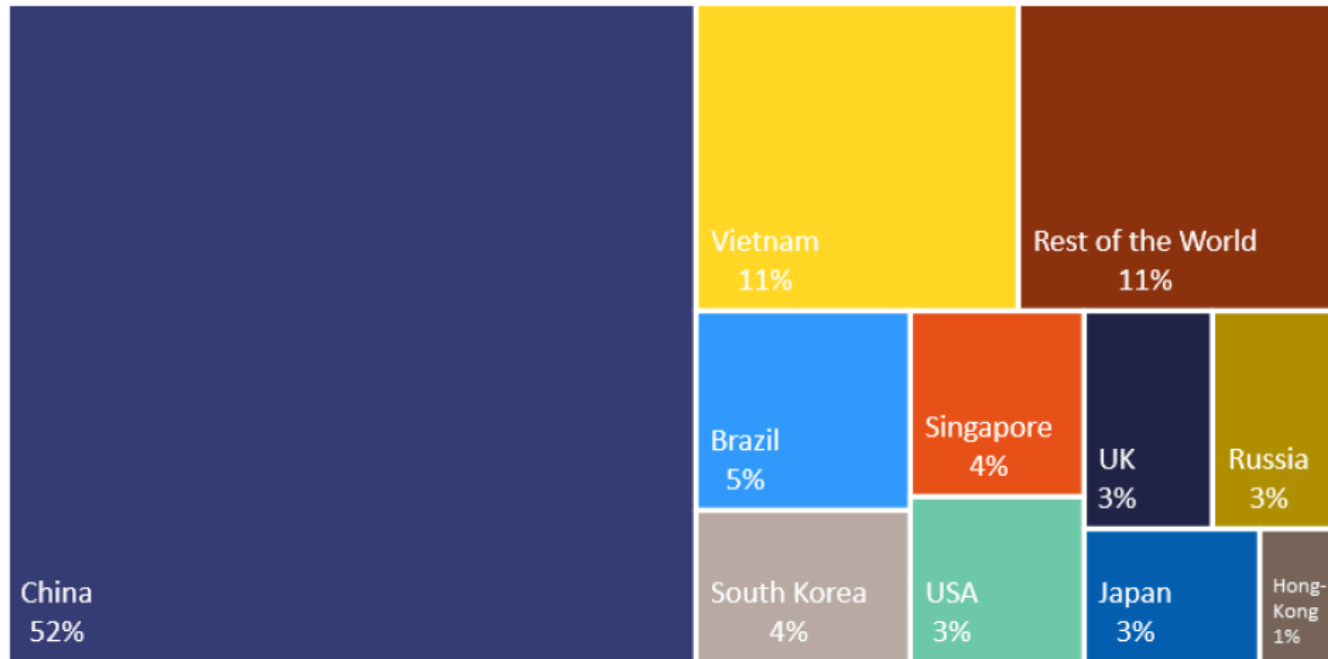
L'Europa si è data obiettivi molto ambiziosi per la transizione verde (European Green Deal. Fit for 55) e svolge un ruolo importante per la promozione della decarbonizzazione nelle sedi internazionali

La velocità spontanea di trasformazione dell'apparato produttivo europeo per la transizione verde è però insufficiente, e gli investimenti necessari sono colossali: questo impone politiche industriali di promozione e incentivazione

L'Europa è molto indietro, rispetto agli Stati Uniti e soprattutto alla Cina, nella produzione di apparecchiature chiave per la transizione verde, a partire da batterie e pannelli solari. E' indietro anche nelle tecnologie e nelle produzioni di semiconduttori.

All'Europa mancano le materie prime critiche e i semilavorati necessari per la produzione dei beni finali necessari per la transizione verde, che è costretta ad importare prevalentemente dalla Cina

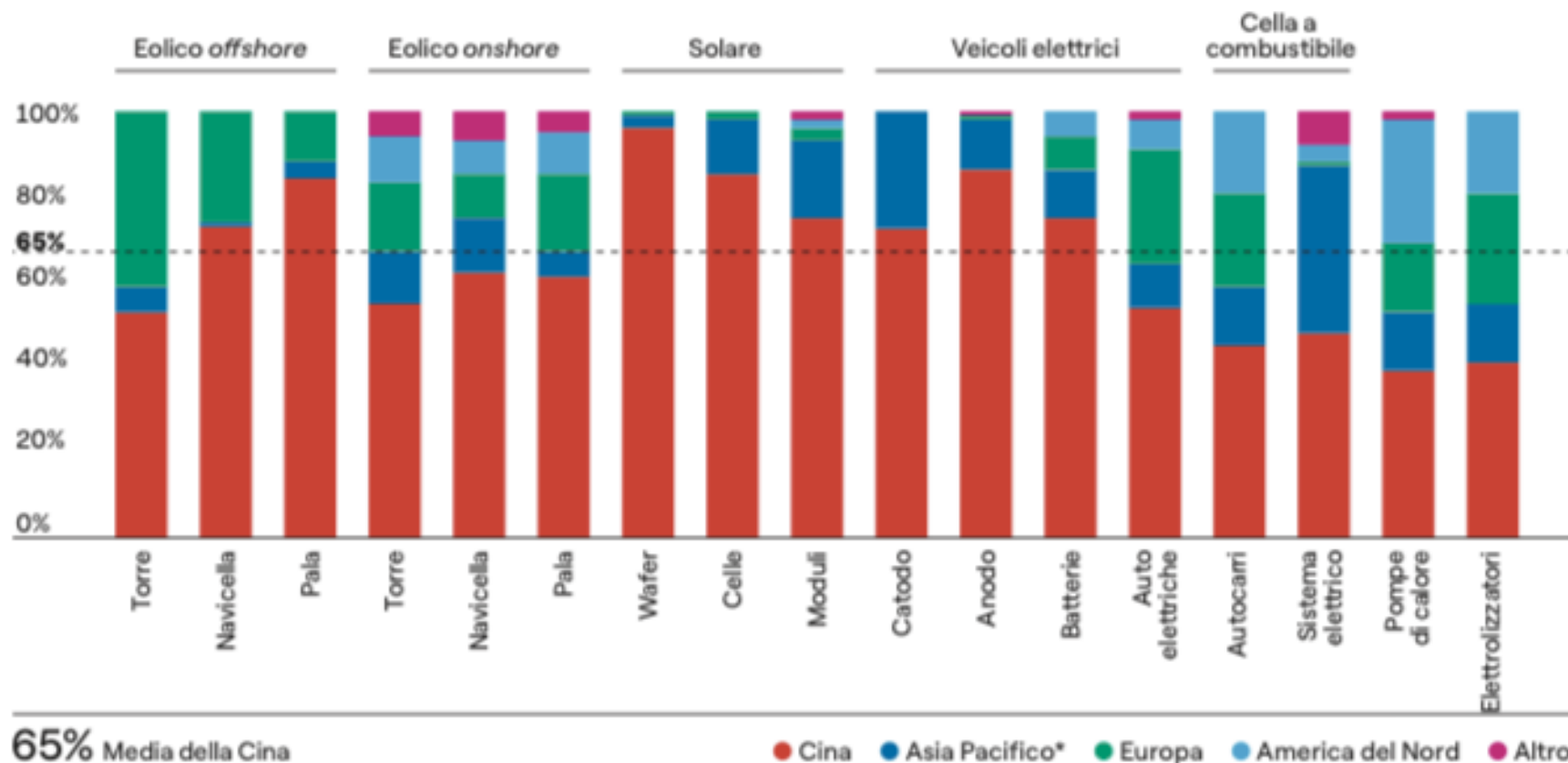
Graph 8: Share of EU imports value of dependent products



Source: European Commission based on BACI database

Figura I →

Quota della capacità produttiva di tecnologie per l'energia pulita per regione, 2021 (valori in percentuale)



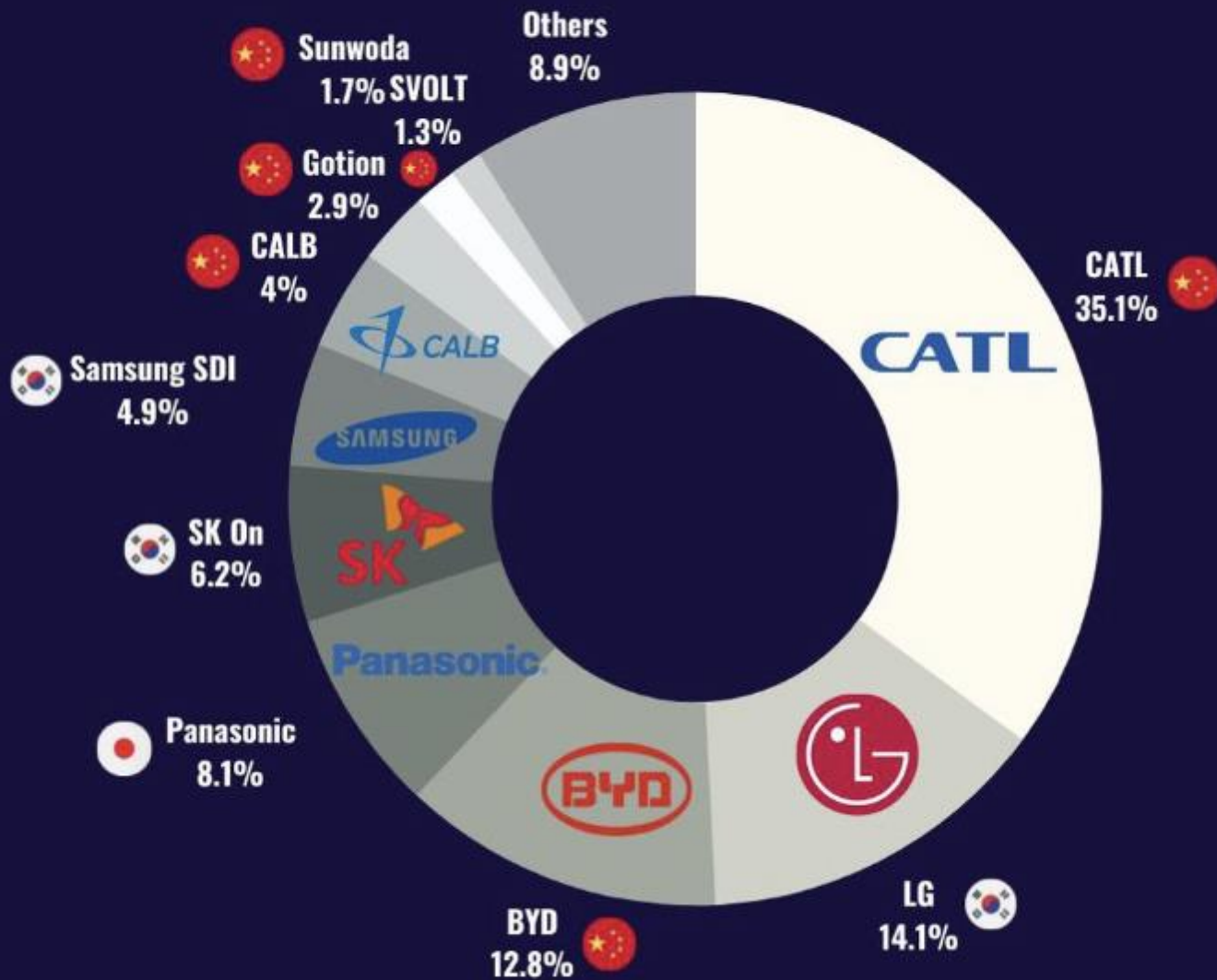
65% Media della Cina

* Cina esclusa.

Fonte →

Elaborazione di The European House - Ambrosetti ed Enel Foundation sulla base dei dati di IEA, 2023.

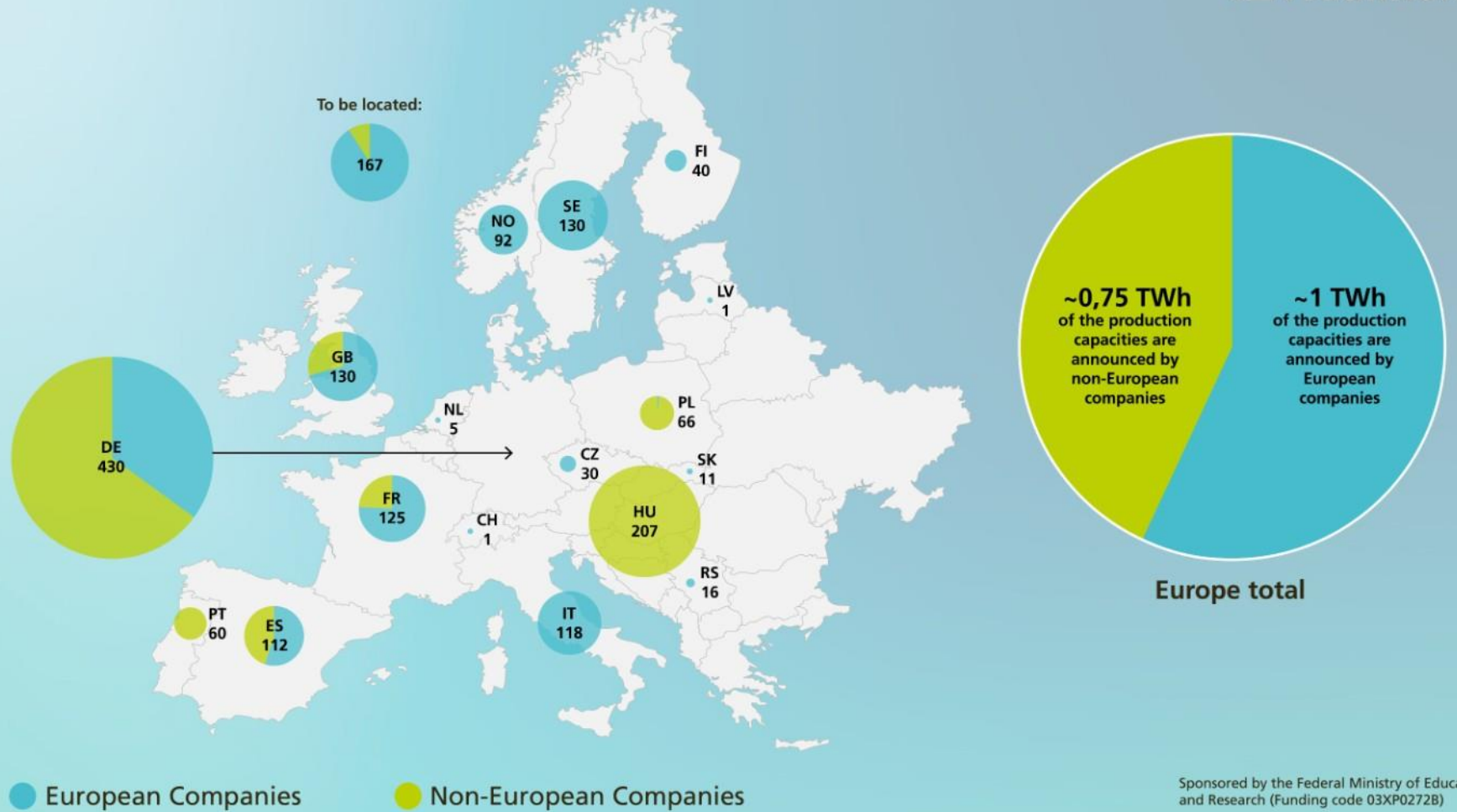
Top 10 xEV Battery Makers in 2022



Source: SNE data from their website

Christopher Chico

Announced Battery Cell Production Capacities 2030 [GWh]



La Cina mette in atto da tempo imponenti politiche pubbliche di sussidio e incentivazione per l'industria.

Con l'Amministrazione Biden anche gli USA hanno promosso imponenti politiche (da ultimo l'*Inflation Recovery Act*) per potenziare le produzioni più importanti per la transizione verde e per favorire la localizzazione delle attività produttive nel loro territorio

Con l'invasione russa dell'Ucraina è entrato definitivamente in crisi il modello europeo (specie tedesco ma anche italiano) di approvvigionamento di gas a basso costo dalla Russia. Questo sta imponendo sia la diversificazione dei fornitori di gas sia, soprattutto, uno sviluppo accelerato delle nuove produzioni energetiche rinnovabile (solare e eolico) e delle tecnologie per il risparmio energetico

Il forte deterioramento delle relazioni internazionali nel 2022-23 ha messo in crisi il modello di «iper-globalizzazione», in base al quale contava poco ciò che si produceva perché era comunque possibile comprare qualsiasi prodotto sui mercati mondiali al minor prezzo possibile.

Sono tornati di attualità i temi della «sovranità»: cioè della capacità di produrre nel proprio territorio i beni necessari per l'«indipendenza economica»

Tuttavia la «nuova politica industriale europea» è ancora da venire. L'elemento più importante è che mancano risorse nel bilancio comunitario per metterla in atto e vi sono resistenze politiche a ripetere operazioni di indebitamento comune come il NGEU.

La proposta franco-italiana di un «fondo sovrano» europeo per le politiche industriali ha avuto un'accoglienza molto tiepida

La «nuova politica industriale europea» potrebbe quindi concretizzarsi prevalentemente in un allentamento dei divieti degli aiuti di stato per i paesi membri. Ma questo può provocare importanti problemi:

- mettere in difficoltà il mercato unito
- consentire maggiori aiuti ai paesi (Germania) con bilanci pubblici migliori e molto meno ad altri (Italia)
- guerre dei sussidi per la localizzazione
- può entrare in conflitto con gli obiettivi di coesione territoriale

I principali strumenti della «nuova politica industriale europea» concretizzatisi finora sono il Chips Act (però dotato di risorse finanziarie modeste) e gli IPCEI (il cui finanziamento è però a carico degli stati membri, anche se su iniziative coordinate a scala europea)

Gli IPCEI

Dal 2018, iniziative di collaborazione industriale su larga scala; riuniscono conoscenze, competenze, risorse finanziarie e attori economici di tutta l'Unione europea per raggiungere obiettivi di innovazione radicale e di grande rilevanza tecnologica e produttiva, con uno sforzo condiviso del settore privato e del settore pubblico degli Stati membri. I progetti affrontano sfide comuni per la crescita sostenibile e per la competitività, a fronte dei quali è richiesta una partecipazione significativa delle autorità pubbliche per promuovere le iniziative, sostenere finanziariamente l'esecuzione e il raggiungimento degli obiettivi

Finanziamenti nazionali autorizzati dall'Unione Europea

Primi IPCEI: batterie, semiconduttori

Prossimi IPCEI: microprocessori, idrogeno, salute

European Chips Act (febbraio 2022)

1. Comunicazione della Commissione, con l'indicazione di cinque obiettivi sui semiconduttori: rafforzare la ricerca, linee guida per i prototipi, certificazioni, potenziare le competenze, reti di centri di competenza
2. Nuovo quadro regolatorio, che individua due tipologie di impianti strategici (Open EU foundries, produzione su commessa; Integrated production facilities, impianti di produzione integrata) che vengono riconosciuti dalla Commissione
3. Raccomandazione agli Stati Membri per un maggiore coordinamento

Politiche industriali UE verso il futuro

1. Obiettivi comuni a scala continentale, non solo su ricerca pre-competitiva ma anche sulle fasi produttive
2. Interventi finanziari diretti, indirizzo per altre politiche comunitarie e coordinamento di interventi nazionali
3. Confini mobili con politiche di concorrenza (specie su fusioni orizzontali)
4. Possibile spiazzamento delle politiche di coesione? Incentivi settoriali indipendenti dalla localizzazione degli investimenti?