

Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Bari

Corso di Politiche Economiche Europee 2015-16

Prof. Gianfranco Viesti

Modulo 7

Politiche per la Concorrenza

Politiche Industriali

Politiche per la Ricerca e l'Innovazione

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
- Politiche per la ricerca e l'innovazione

Seguiamo (il più possibile) approccio storico, intrecciando i temi

Trattato di Roma

- Nel Trattato 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 tecnologie sono competenza di 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.

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

Politica industriale anni '60-'70

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

- Erogano aiuti di stato 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”

Imprese pubbliche

- 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 spiegano azione pubblica.

- **Aiuti di stato**

Incentivi e finanziamenti (spesso mascherati per rispetto formale Trattato di Roma) per obiettivi settoriali

- **Commesse pubbliche**

Normative e comportamenti di acquisto favoriscono esplicitamente fornitori nazionali (infrastrutture, energia, telecomunicazioni, difesa)

Quindi, fino a metà anni '70:

- Stati membri forti usano una pluralità di strumenti per aiutare le imprese del proprio paese.

Eccezione: trattato CECA

- Situazione carbone e acciaio richiede, per motivi politici e di sicurezza, un'azione comune di regolazione e gestione comunitaria.

Memorandum Colonna 1970

- Primo documento ufficiale della Commissione, che suggerisce ricerca e collaborazione transnazionale fra imprese europee alta tecnologia
- Nessun risultato concreto

Anni '70

- Cominciano tuttavia i primi progetti di ricerca in ambito comunitario, promossi da A.Spinelli e R. Dahrendorf come Commissari alla Ricerca
 - COST = Cooperazione Europea nel campo della ricerca scientifica e tecnica

ESPRIT - 1980

- Dialogo fra Commissario Davignon e principali imprese europee computer e telecomunicazioni
- 1983 Fase pilota (fondi Commissione e imprese)
- 1984-88 Programma quinquennale di ricerca comune pre-competitiva

- Spinta: recuperare il ritardo nei confronti di USA e Giappone
- Ricerca pre-competitiva; non va contro regole sulla concorrenza e può migliorare ricerca a valle per il mercato

ESPRIT viene seguito da:

- **RACE** = ricerca nelle comunicazioni avanzate
- **BRITE** = ricerca di base nelle tecnologie industriali

- Finanziamenti comunitari formano il **1°PROGRAMMA QUADRO (1984-87)**

Nascono le politiche UE della ricerca&innovazione

Contemporaneamente (1985):

- **Mitterand promuove EUREKA**
programma di ricerca inter-governativo (non comunitario)
- E' reazione a programma USA Strategic Defense Initiative; sostenuta da imprese europee

Al 1989 300 progetti in corso:

- Informatica
- Biotecnologie
- Standard per TV alta definizione (standard MAC, poi fallito)
- JESSI: semiconduttori avanzati (successo)

Successivamente continuano i **Programmi**
Quadro:

Programmi per sette anni nel bilancio UE

- Aumenta enfasi su collaborazione università-industria
- Sostegno a centri di ricerca pubblici
- Creazione della Area Europea della Ricerca (2000)
- Aumento delle risorse disponibili

Programmi Quadro

Aumento delle risorse disponibili:

- **V PQ** (1998-2002) = 12 miliardi
- **VI PQ** (2002-06) = 17 miliardi
- **VII PQ** (2007-13) = 53 miliardi

Principali programmi:

- **Galileo** = navigazione satellitare
- **Iter** = fusione nucleare

7° Programma Quadro (2007-13)

Principali attività:

1. **cooperazione:** nella ricerca (2/3 dei fondi), in 10 aree:
 - salute
 - alimentazione
 - informazione-comunicazione
 - nanoscienze
 - energia
 - ambiente
 - trasporti
 - scienze umanistiche
 - spazio
 - sicurezza
2. **idee:** per ricerca di frontiera
3. **persone:** per la mobilità dei ricercatori

Nel novembre 2011 la Commissione lancia il programma Horizon 2020 per il 2014-20

- È un unico programma, del valore di circa 80 miliardi di euro (90 a prezzi correnti), per il finanziamento delle attività di ricerca e innovazione nell'Unione

Horizon 2020

Fondi concentrati su 3 obiettivi principali:

1. Sostenere la posizione dell'UE in testa alla classifica mondiale nella scienza (24,6 miliardi), incluso un forte aumento del finanziamento per lo European Research Council
2. Affermare il primato industriale nell'innovazione (17,9 miliardi): investimento in tecnologie chiave, accesso al capitale, specie per le PMI KET = Key enabling technologies
3. Affrontare i principali problemi comuni a tutti gli europei, ripartiti su sei temi di base (31,7 miliardi): sanità, evoluzione demografica e benessere; sicurezza alimentare, agricoltura sostenibile, ricerca marina e marittima e bio-economia; energia sicura, pulita ed efficiente; trasporti intelligenti, verdi e integrati; interventi per il clima, efficienza delle risorse e materie prime; società inclusive, innovative e sicure

Exellent Science

24,6 miliardi

di cui:

- European Research Council 13,2
- Tecnologie Future 3,1
- Marie Curie 5,7
- Infrastrutture di ricerca 2,5

Industrial Leadership

17,9 miliardi

di cui:

- ICT 7,9
- Nanotecnologie, Materiali avanzati 3,8
- Biotecnologie 0,5
- Spazio 1,5
- KET 5,9

Societal Challenges

31,7 miliardi

di cui:

- Salute 8,0
- Sicurezza alimentare 4,1
- Energia 5,8
- Trasporti 6,8
- Clima 3,2
- Società inclusiva 3,8
- European Institute for Innovation&Technology 1,3
- Joint Research Centre (non nucleare) 2,0

- Finanziamenti di più facile accesso grazie all'architettura semplificata del programma, ad una serie unica di regole e a meno formalità amministrative
- Saranno individuati potenziali centri di eccellenza nelle regioni meno sviluppate e offrirà loro consulenza e sostegno mentre i fondi strutturali dell'UE possono essere sfruttati per ammodernare infrastrutture e attrezzature

Torniamo alle politiche industriali. Anni '70

- 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

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

Con gli anni '80 cambia completamente il quadro

- Cambia progressivamente 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 tatcheriana - 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 dei bilanci pubblici

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

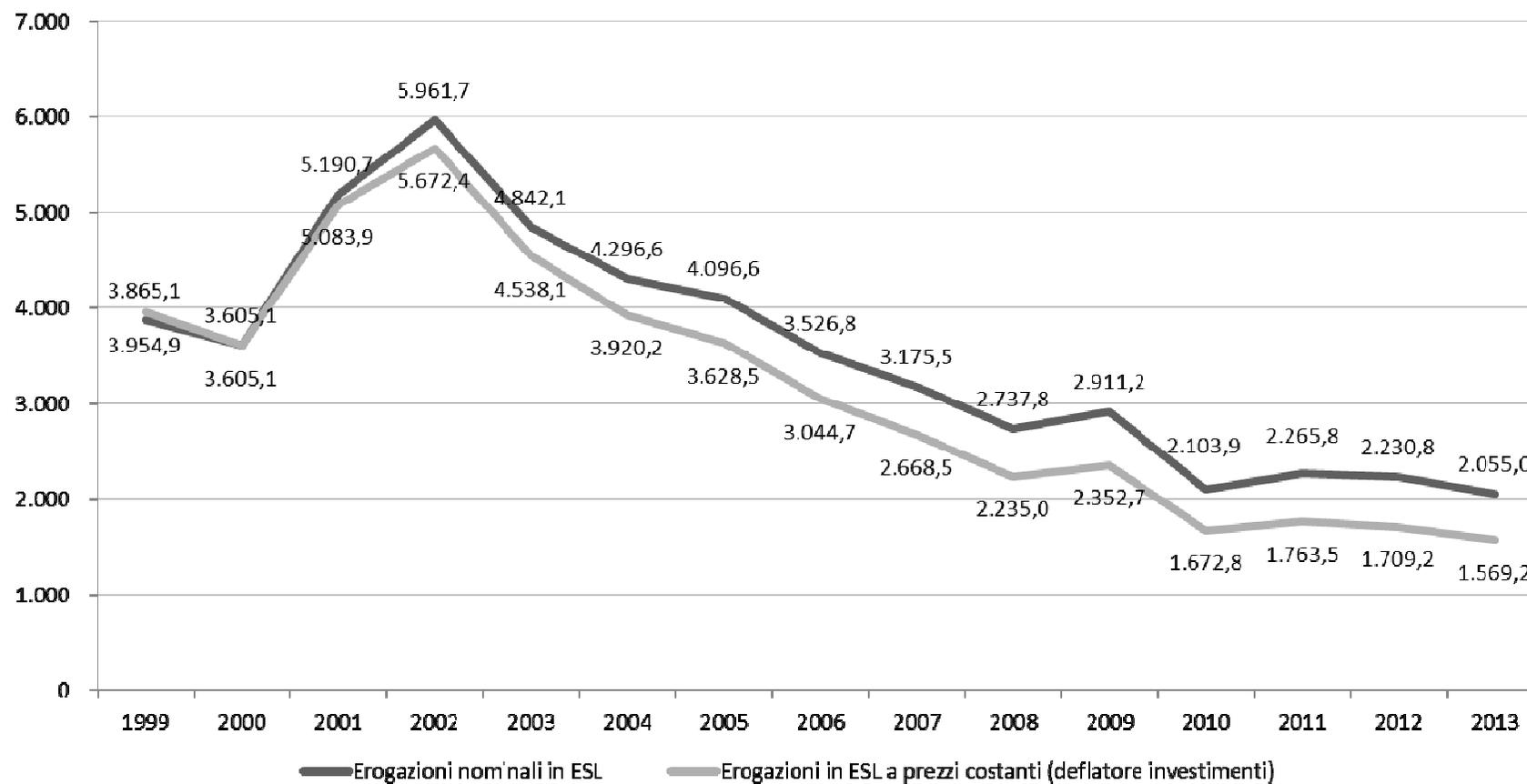
- Anni 80 = circa 2% PIL
- Anni 90 = circa 1% PIL
- 2008-11 = 0,4% PIL

La riduzione è particolarmente forte in Italia, specie al Sud

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

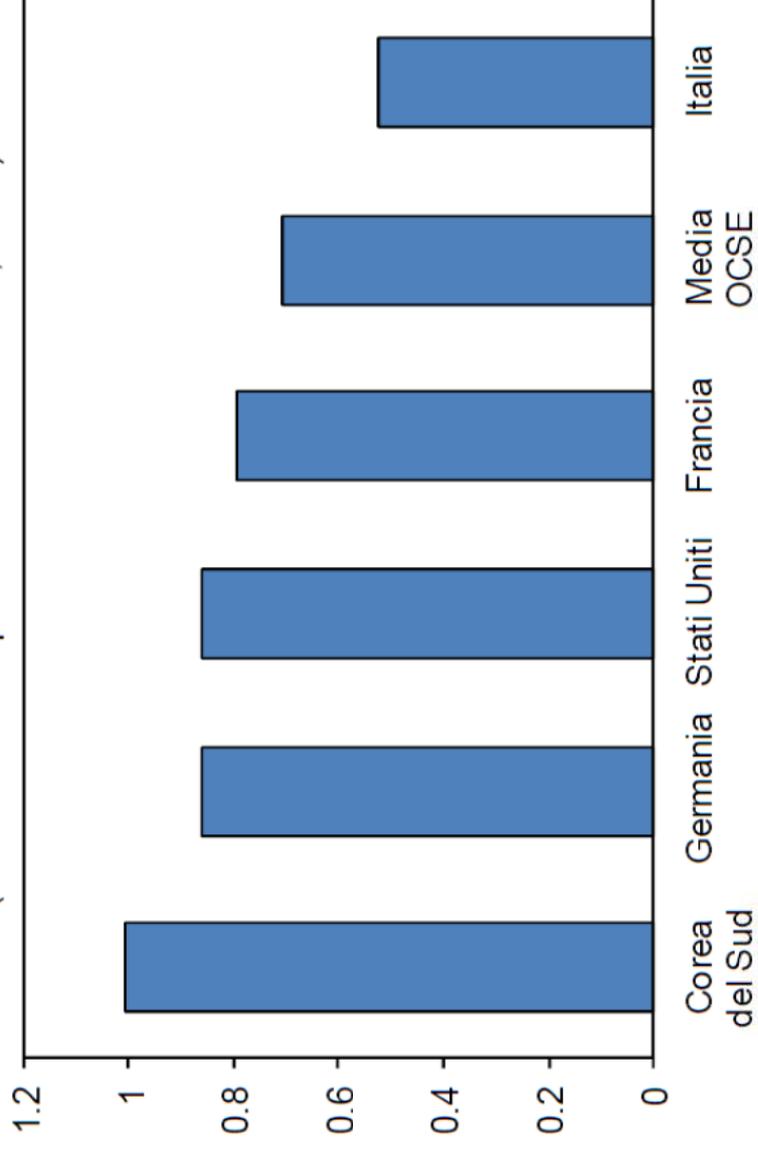
	1992-94	1995-97	1998-00	2001-03	2004-06	2007-09	2010-12	2013
EU28	1,07	1,01	0,68	0,73	0,64	0,58	0,53	0,48
Grecia	1,46	1,35	0,71	0,45	0,39	0,84	1,03	1,60
Portogallo	1,32	1,52	2,16	2,23	1,07	1,06	0,83	0,33
Francia	0,89	1,52	0,68	0,51	0,92	0,65	0,72	0,63
Irlanda	1,10	0,63	1,10	0,94	0,47	0,94	0,75	0,49
Germania	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

Erogazioni delle politiche industriali in Italia



Sostegno alla R&S: Italia in coda

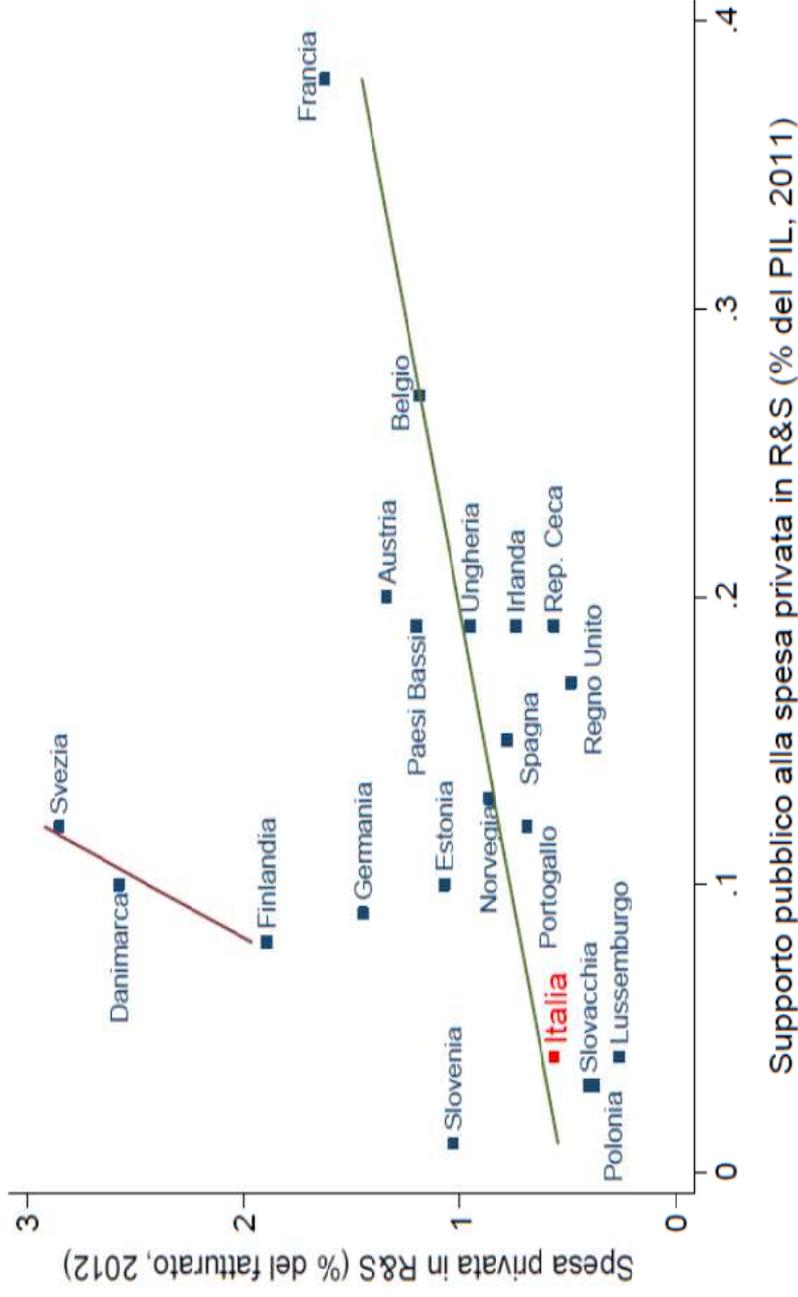
(Finanziamento pubblico* in % del PIL, 2011)



* 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.

Enunciazioni e scarsi risultati a scala comunitaria

- 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 PMI e alla cooperazione fra imprese. Interventi che agiscono, orizzontalmente, sulle esterne città positive, senza pregiudicare la concorrenza
2. Accelerare l'adattamento delle imprese alle trasformazioni, particolarmente attraverso l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo tecnologico

Interventi che agiscono, orizzontalmente sui comportamenti delle imprese.

- Rimozione di ogni residua barriera fra mercati e rafforzamento della tutela della concorrenza (contro le imprese; 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
- molto 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, 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 PQ)

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

- Da metà anni '90 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 e comunitario e nazionale

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)

Fine anni '90

Cresce preoccupazione

1. Per gap competitivo dell'Europa nei confronti degli Stati Uniti: dinamica della produttività, presenza nei settori più innovativi, spese di ricerca e sviluppo, natalità di imprese ad altissima innovazione
2. Per sviluppo nuove economie e processi di delocalizzazione industriale, principalmente verso l'Asia

Alle politiche per la concorrenza e la creazione del mercato unico, la Commissione cerca di aggiungere azioni in positivo per aumentare la competitività delle produzioni europee.

Tentativo di salto di qualità

**2000 Consiglio Straordinario di Lisbona vara
Agenda di Lisbona:**

*“fare dell’UE entro il 2010 l’economia basata sulla
conoscenza più competitiva e dinamica del mondo”.*

Priorità della Strategia di Lisbona

- Definizione dello spazio europeo della ricerca e dell'innovazione
- Servizi pubblici on line e reti telematiche (e-Europe)
- Nuove imprese ad alto contenuto tecnologico
- Occupazione qualificata (aumento tassi d'occupazione, aumento età pensionabile, mobilità docenti e ricercatori)

Ma:

Rapporto Kok (2004) evidenzia difficoltà nel raggiungere i risultati.

Perché le difficoltà?

- Agenda di Lisbona è troppo ampia
- Conflitti sulle priorità
- Soprattutto: mancanza di determinazione politica

Come si raggiungono obiettivi di Lisbona?

- Con il “metodo aperto di coordinamento”: paesi membri sono invitati a perseguire obiettivi e a cooperare fra loro

Enorme differenza con obiettivi vincolanti e parametri della Convergenza monetaria

- Fallimento quasi totale della Strategia di Lisbona
- Posizioni e capacità degli Stati membri rimangono quasi inalterate
- Priorità vengono riviste (2005), ma il risultato non cambia

Europa 2020

- Dopo il fallimento di Lisbona, nel marzo del 2010 la Commissione Europea lancia la Strategia Europa 2020 per uscire dalla crisi e preparare l'economia dell'UE per il prossimo decennio
- Tre priorità chiave e cinque obiettivi di massima per rilanciare il sistema economico e promuovere una crescita "intelligente, sostenibile e solidale" basata su un maggiore coordinamento delle politiche nazionali europee

Le Priorità

1. Crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e l'innovazione
2. Crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva
3. Crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso d'occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale

Gli Obiettivi

1. Il 75% delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni deve avere un lavoro
2. Il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S
3. I traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti
4. Il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato
5. 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà

Le “Iniziative Faro”

1. Unione dell'innovazione: migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione
2. Youth on the move: migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro
3. Agenda europea del digitale: accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese
4. Uso efficiente delle risorse: scindere la crescita economica dall'uso delle risorse; favorire il passaggio a un'economia a bassa emissioni di carbonio; incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile; modernizzare il settore dei trasporti e promuovere efficienza energetica
5. Politica industriale per l'era della globalizzazione: migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI; favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile
6. Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro: modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita
7. La Piattaforma europea contro la povertà: garantire coesione sociale e territoriale

Novità nella Governance

- Ogni Stato membro dovrà fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi della Strategia Europa 2020 attraverso percorsi nazionali che rispecchino la situazione di ciascun paese e il “livello di ambizione”
- La Commissione controllerà i progressi compiuti e, in caso di “risposta inadeguata”, formulerà una “raccomandazione” che dovrà essere attuata in un determinato lasso di tempo, esaurito il quale un’adeguata reazione seguirebbe un “avvertimento politico”

Programmi Nazionali di Riforma (PNR) - 1

- Obiettivi europei suddivisi in una serie di obiettivi nazionali differenziati
- La Commissione contribuirà al dibattito sugli obiettivi nazionali, lasciando la parola finale ai singoli governi
- Gli Stati dell'UE presentano entro l'autunno i “programmi nazionali di riforma” specificando nei dettagli le azioni che intraprenderanno per attuare la strategia europea

Programmi Nazionali di Riforma (PNR) - 2

- I programmi dovranno anche affrontare i principali ostacoli alla crescita economica
- I risultati conseguiti saranno controllati mediante relazioni annuali pubblicate a livello dell'UE

Dal 2009, 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

Europa 2020 Risultati modestissimi

L'azione degli Stati Membri diviene totalmente condizionata dalle politiche dell'austerità, specialmente nei Mediterranei.

Gli obiettivi di Europa 2020 perdono priorità politica (ad esempio in Italia)

FIGURE 1: The Europe 2020 index at national level under EU-wide targets. 100 = meets or exceeds all targets, 0 = very far removed from all targets

Source: Authors' calculations based on Eurostat and EEA data

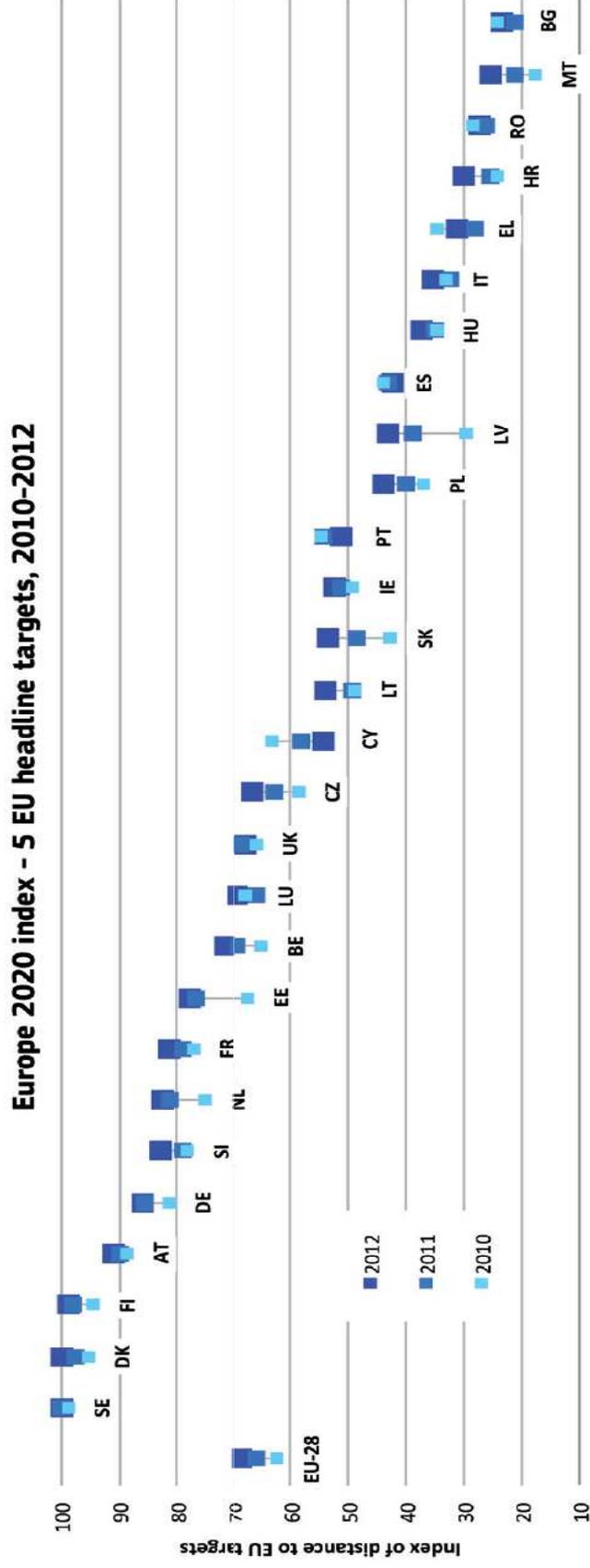
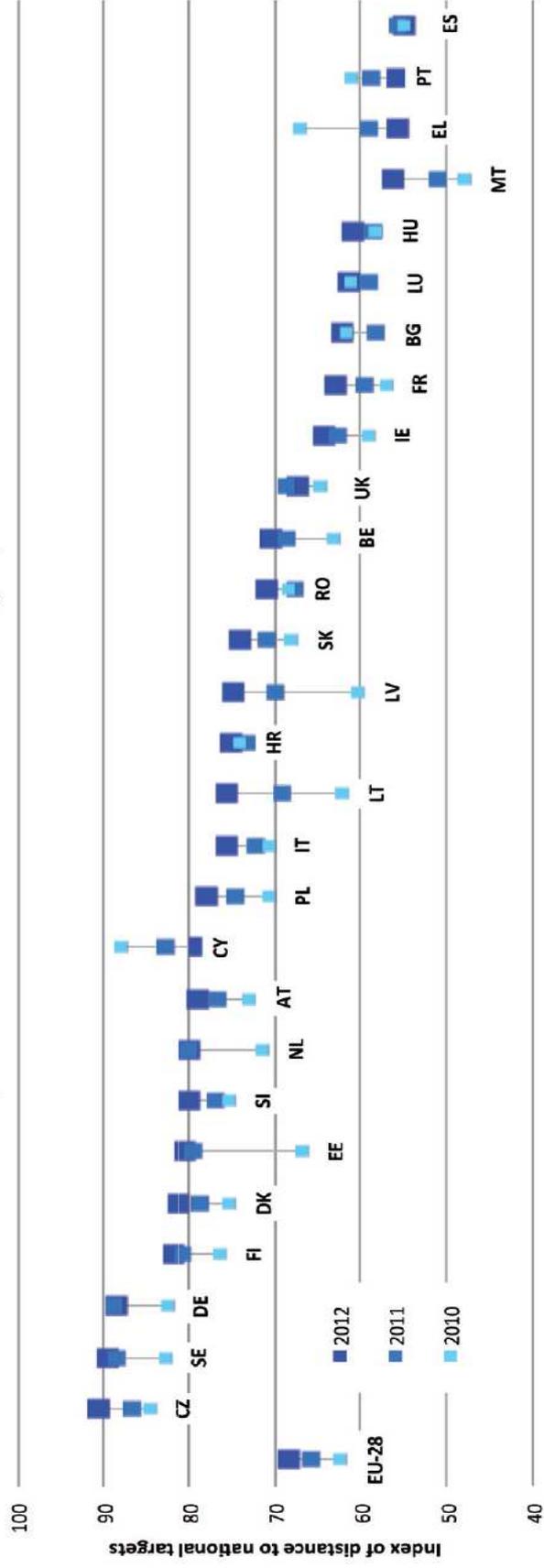
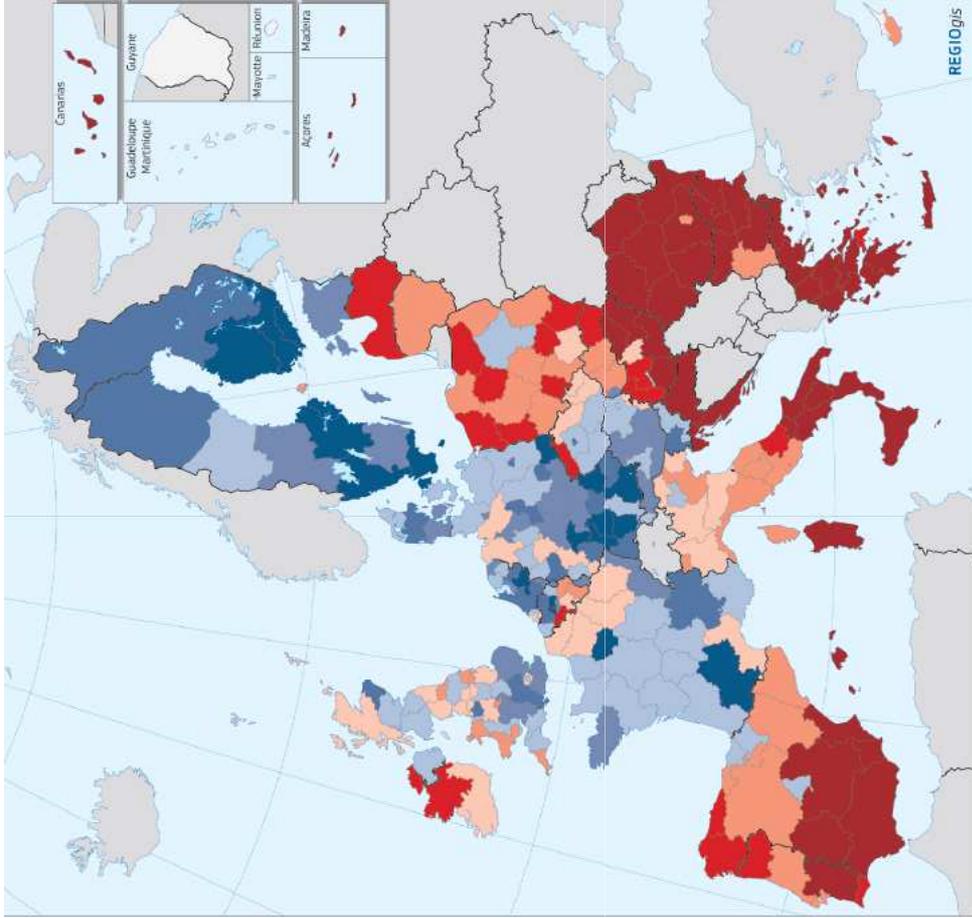


FIGURE 2: The Europe 2020 index at national level under national targets. 100 = meets or exceeds all targets, 0 = very far removed from all targets

Source: Authors' calculations based on Eurostat and EEA data

Europe 2020 index - 5 national headline targets, 2010-2012



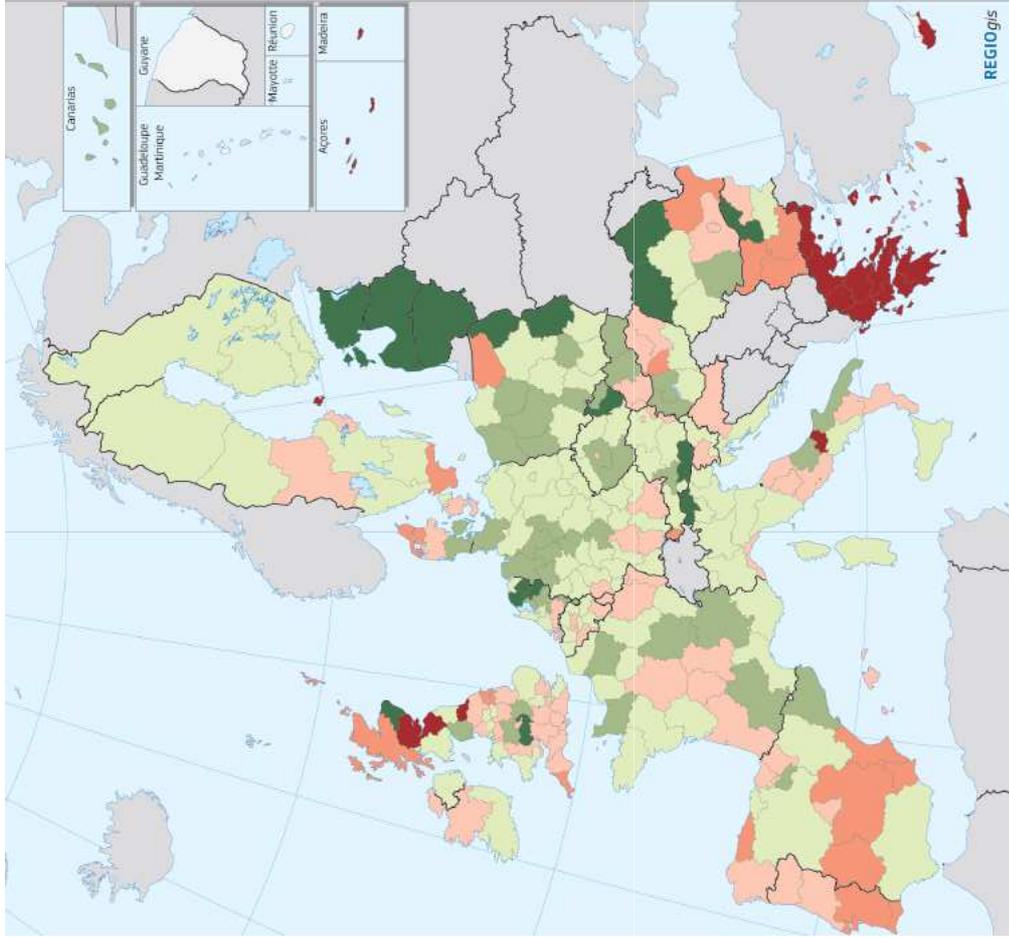


Europe 2020 index - 4 EU headline targets, 2012

Index of distance to EU targets

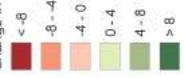
- < 35
- 35 - 50
- 50 - 60
- 60 - 70
- 70 - 80
- 80 - 90
- 90 - 95
- > 95

100 = meets or exceeds all targets
 0 = farthest removed from all targets
 EU average = 71,4



Change in Europe 2020 index - 4 national headline targets, 2010-2012

Change in index of distance to national targets



>0 made progress towards targets
 <=0 has not made progress towards targets
 EU average = 3