

**UNIVERSITA' DI BARI**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE**

**MODULO 7**  
**Politiche industriali e per la concorrenza**

**CORSO DI POLITICHE ECONOMICHE EUROPEE**  
**2022-23**  
**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

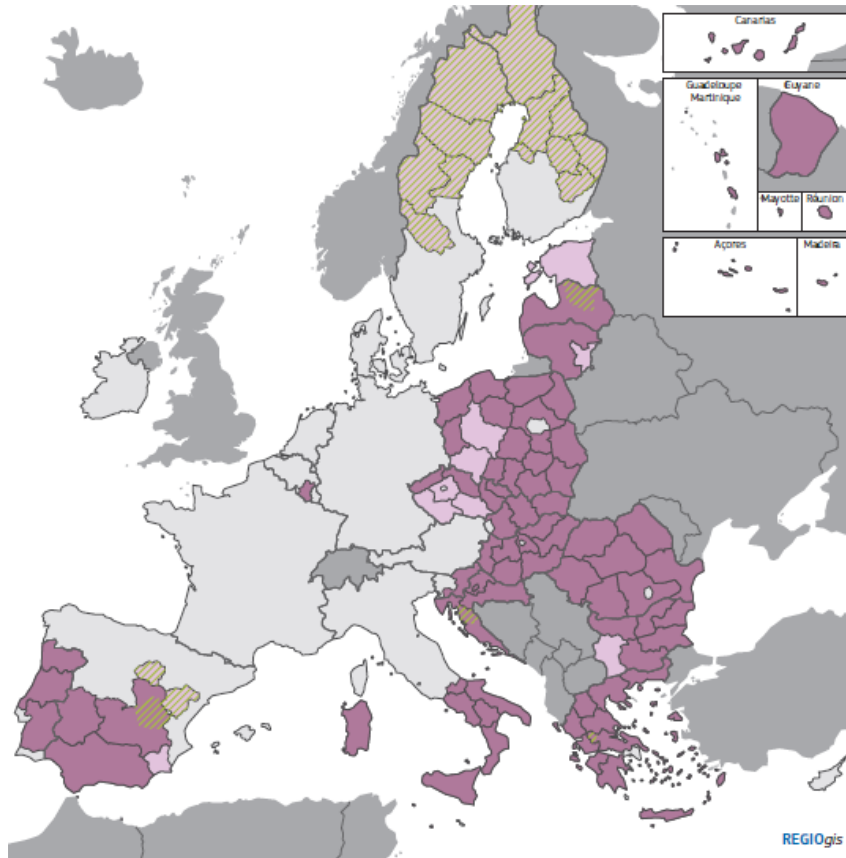
La riduzione è particolarmente forte in Italia, specie al Sud

## 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»

## **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).



## **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.

## **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 sui sostegni a ricerca e diffusione delle innovazioni

Italia: esperienza Industria 4.0, realizzata nei sostegni agli investimenti, non realizzata nel sostegno alle competenze dei lavoratori

## **Documento franco-tedesco del 2019**

Sottolinea l'esigenza di politiche nazionali e comunitarie volte a garantire la competitività internazionale dell'industria europea

# **Con la crisi covid si accentua l'indirizzo della Commissione per una politica industriale più attiva**

(A new industrial strategy for Europe, 10.3.2020; Updating the 2020 new industrial strategy, 5.5.2021)

Politica industriale «orizzontale» e promozione della concorrenza non bastano a rafforzare tessuto produttivo europeo

Sostegno a 14 «ecosistemi industriali»

Rafforzamento degli IPCEI (2018) Important Projects of common European interest (es. batterie elettriche, semiconduttori)

Partnership pubblico-privato in grandi aree di sviluppo tecnologico (es. Gaia-X per il mercato digitale europeo 5G)

# **La Comunicazione della Commissione del 5.5.21**

1. (nel solco più tradizionale) Rafforzare il mercato interno

Tutela della libera circolazione (preoccupazioni covid)

Sostegno al completamento del mercato unico nei servizi

Vigilanza sui prodotti

Sostegno alle PMI

# La Comunicazione della Commissione del 5.5.21

## 2. Autonomia strategica

Mappatura delle «dipendenze strategiche (127 prodotti strategici importati)

Azioni per il rafforzamento delle catene del valore

Cooperazione internazionale

Sostegno alle «Alleanze Industriali»: pubblico-privato in settori «strategici; primi casi processori/semiconduttori e data/cloud

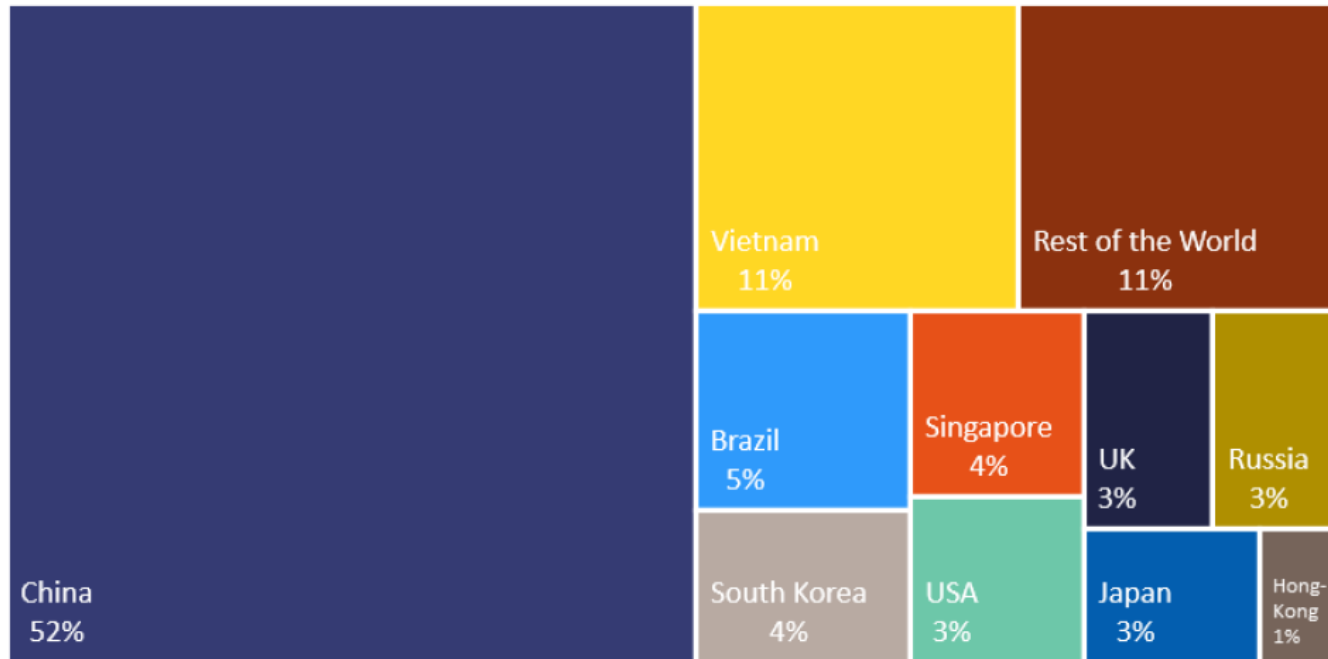
Sostegno agli IPCEI

Modernizzazione della domanda pubblica

Standardizzazione

**Graph 8: Share of EU imports value of dependent products**

---

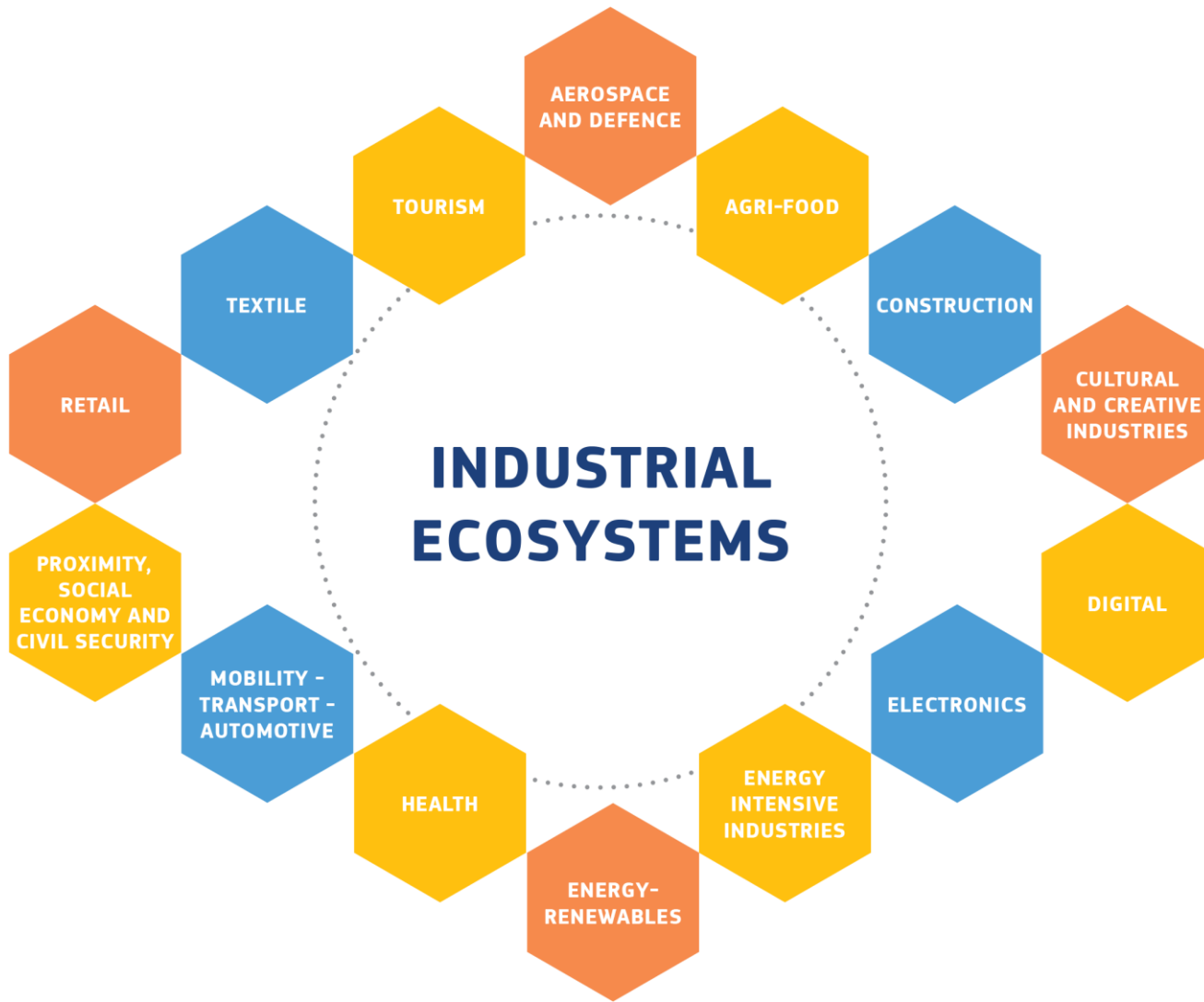


---

Source: European Commission based on BACI database

---





# Gli IPCEI

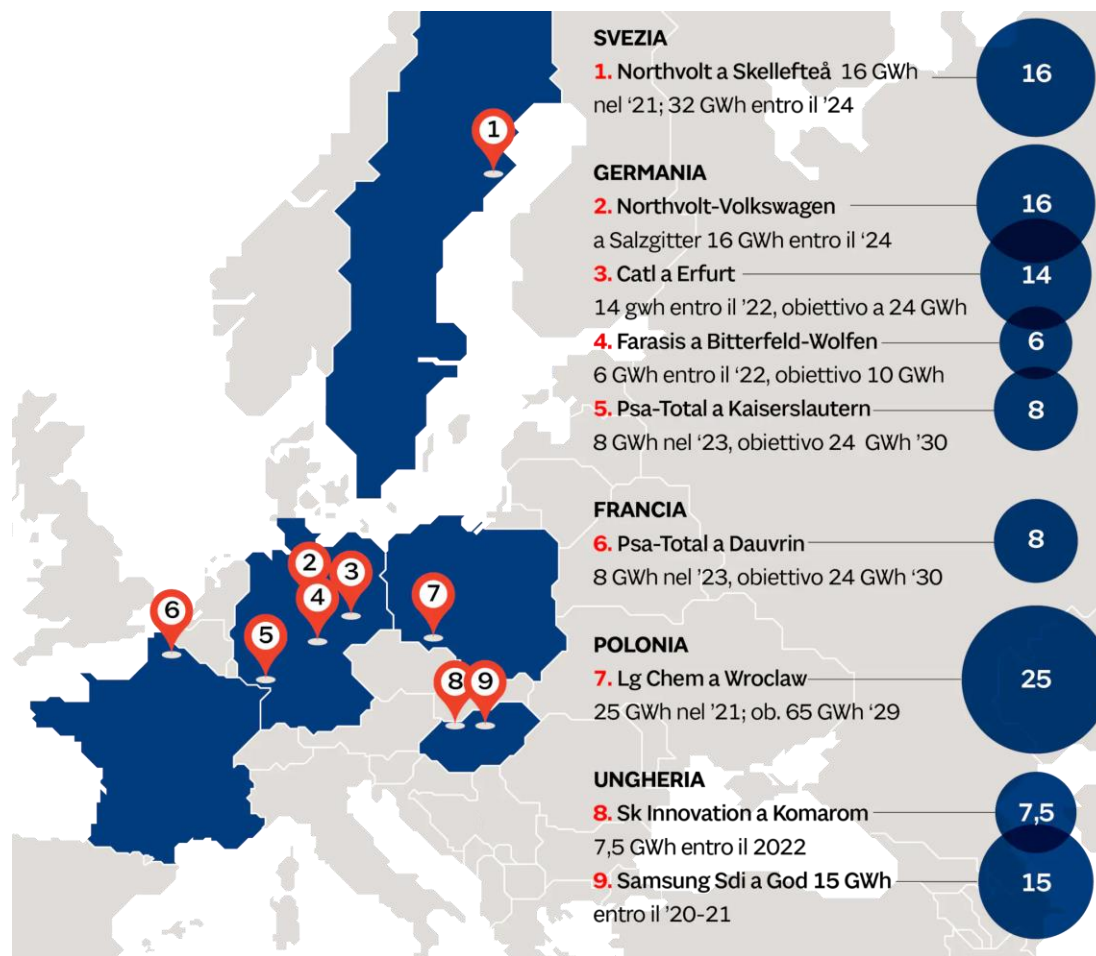
Dal 2018, iniziative di collaborazione industriale su larga scala; riuniscono conoscenze, competenze, risorse finanziarie e attori economici di tutta l'Unione europea per raggiungere obiettivi di innovazione radicale e di grande rilevanza tecnologica e produttiva, con uno sforzo condiviso del settore 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



STABILIMENTI BATTERIE LITIO PER AUTO ELETTRICHE (ESISTENTI O IN AVVIO) IN EUROPEA. Fonte: 24 Ore

## **La Comunicazione della Commissione del 5.5.21**

3. Sostegno alla doppia transizione verde e digitale

Stimolare gli investimenti necessari per le transizioni

Indirizzo per le risorse del Recovery Plan e dei Fondi Strutturali

Progetti sulle transizioni fra più paesi

# 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

Marzo 2022: Intel annuncia investimenti per 80 miliardi in Europa

## **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?