



ESISTE LA CONCORRENZA IN ITALIA?

UNO SGUARDO DA BRUXELLES

Sintesi della conferenza di giovedì 27 ottobre 2005

Relatore: Angelo Cardani, professore di Economia Politica presso l'Università Bocconi di Milano, membro dal 1995 al 2004 del Gabinetto del professor Mario Monti, Commissario Europeo per il mercato interno, fiscalità e servizi.

Arrivano i cinesi! Minaccia o opportunità?

Partiamo dall'analisi dei **problemi** che i media ci pongono quotidianamente di fronte: la globalizzazione che cambia il mondo sempre più rapidamente e i cinesi che stanno invadendo i nostri mercati. Si tratta di problemi seri? Certamente sì! Basta osservare la

variazione delle importazioni UE dai paesi in via di sviluppo: la crescita della quota cinese è esplosiva e questo paese rappresenta ormai la seconda sorgente in entrata.

Cina e India stanno crescendo a forte velocità anche perché, se da un lato la loro popolazione raggiunge il 50% di quella mondiale, dall'altro il loro prodotto nazionale lordo è solo al 25%: siamo quindi di fronte a un potenziale di crescita enorme! I cosiddetti paesi "ricchi" tendono a presidiare la ricchezza mondiale (il G8 rappresenta paesi con una popolazione pari all'11% di quella mondiale e un PNL del 45%), anche se la solidità delle economie è diversa per i diversi paesi, così come lo è l'esposizione dei settori agli attacchi concorrenziali.

Non è ragionevole pensare alla crescita dei paesi "poveri" semplicemente come a una minaccia: occorre vederla anche come un'opportunità per le nostre economie. Il vero problema è la **rapidità del cambiamento**: assistiamo, soprattutto in questi ultimi anni, a un'accelerazione continua nei processi di trasformazione dell'organizzazione mondiale della produzione.

Se i cambiamenti sono rapidi, le risposte dovranno a loro volta essere rapide. La possibilità di raccogliere le sfide lanciate dalla globalizzazione passa, appunto, attraverso la rapidità (ad esempio, se un tempo uno stabilimento poteva contare sulla "pesantezza", cioè sulla propria mole, ora questo modello non funziona più: occorre piuttosto essere "agili").

In questo quadro, il punto nodale è costituito dalla **flessibilità**. Per trasformare le minacce dei paesi in via di sviluppo in opportunità occorrono investimenti rapidi, occorre cioè saper lavorare con tempi di risposta sempre più ridotti. Ne segue che, se si ritiene centrale il capitale umano, sarà necessario un sistema educativo competitivo: questo vuol dire, per il nostro paese, trasformare la scuola, dalle elementari all'università (e noi siamo carenti soprattutto nelle competenze matematiche e scientifiche).

La flessibilità passa per la capacità del sistema produttivo a reagire rapidamente e va costruita su due strade:

- mercato del lavoro
- mercato dei beni e servizi

Necessità di risposte rapide e flessibili

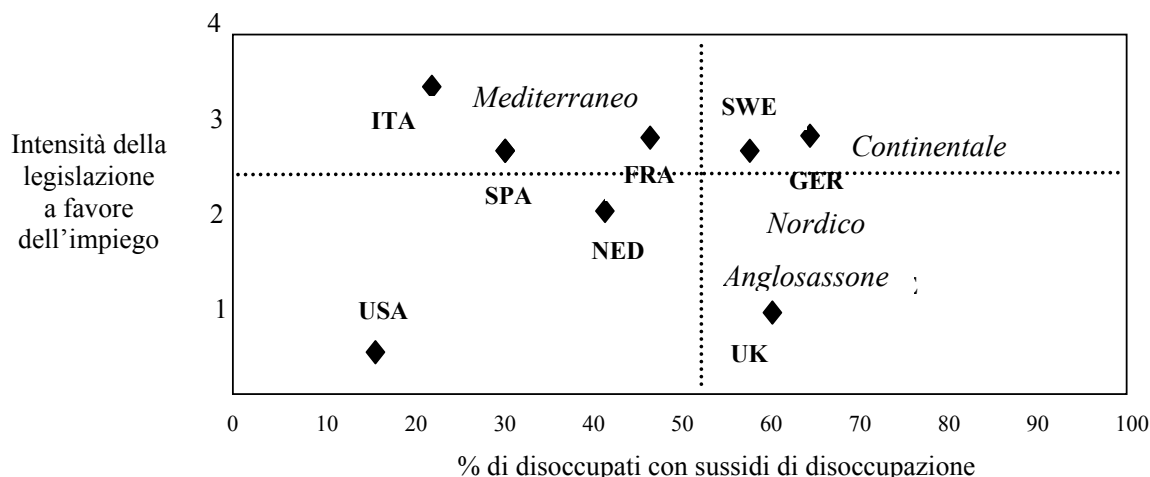
Il recupero di produttività e di capacità di crescita di lungo periodo dipende dalla possibilità di realizzare riforme strutturali in questi mercati.

Il **mercato del lavoro** in Europa può essere inquadrato in quattro tipologie (secondo l'analisi di T. Boeri su uno studio di A. Sapir):

- nordico (DK, FIN, SW, NL)
- anglosassone (UK, IRL)
- continentale (FR, DE, BE, AUS, LUX)
- mediterraneo (IT, ES, POR, GR)

Un'occhiata al mercato del lavoro

Esaminiamo i mercati con l'ausilio di alcuni parametri:



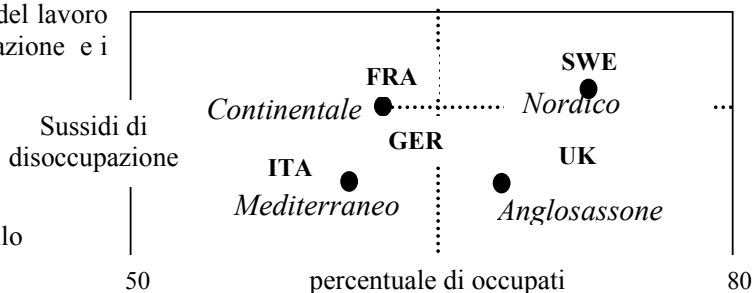
(l'incrocio tra le linee tratteggiate rappresenta la media europea)

Verso destra abbiamo i paesi con elevata protezione nei riguardi della povertà e verso l'alto la protezione di chi ha già un lavoro (in alto a destra la protezione opera nei due sensi).

Un altro modo di caratterizzare i mercati del lavoro mette in relazione la percentuale di occupazione e i sussidi di disoccupazione:

Possiamo ancora confrontare i quattro modelli di mercato attraverso altri due parametri: l'efficienza e l'equità.

Il sistema nordico associa elevati livelli di equità ed efficienza, al contrario del modello mediterraneo.



		Efficienza		Equità
		Bassa	Alta	
Alta	Bassa	Continente	Nordico	
		Mediterraneo	Anglosassone	

Il suggerimento e l'invito che viene dagli analisti è quello di cercare di creare le condizioni per migrare verso la casella in alto a destra.

Come si ripartiscono le competenze tra l'Unione Europea e gli Stati Nazionali

Dopo questo sguardo sulle tipologie del mercato del lavoro ci spostiamo sul tema delle competenze all'interno della Comunità Europea. Aiutiamoci con una tabella.

		Livello	
		Nazionale	Unione Europea
Politica	Micro	Regolamentazione del mercato del lavoro	Regolamentazione mercato prodotto e capitale
	Macro	Politica fiscale	Politica monetaria

La regolamentazione del mercato del prodotto e del capitale, in capo alla UE, è costituita da :

- legislazione del mercato interno
- politica della concorrenza

La legislazione del mercato interno (aperto nel 1993) costituisce la più grande operazione economica mai messa in opera. Si interviene quotidianamente per correggere le regole e per far funzionare il mercato interno. Le direttive emesse sono 1339: troppe, secondo alcuni. I funzionari, di alto livello, sono 21.000, di cui 7.000 interpreti e traduttori.

La politica della concorrenza parte da pochi articoli del Trattato di Roma (sui comportamenti leciti e illeciti: una sorta di codice penale).

Vediamo i principi del quadro giurisdizionale della politica della concorrenza:

La politica della concorrenza

- la Commissione interviene quando il commercio tra Stati membri è minacciato. Altrimenti la competenza resta quella delle autorità nazionali.
- viene applicata la “**dottrina degli effetti**”: conta il mercato su cui le imprese operano, non la nazionalità dell’impresa, quindi la giurisdizione della Commissione si applica a tutti quelli che operano nella Comunità. La stessa cosa vale per la legislazione americana, che si applica a tutti coloro che operano negli Stati Uniti.

La legislazione EU si occupa di quattro aspetti:

1. Accordi orizzontali e verticali
2. Abuso di posizione dominante
3. Controllo delle concentrazioni
4. Aiuti di Stato

Il primo punto nasce dal rischio che **accordi tra imprenditori** siano stipulati a scapito dei consumatori (i classici “cartelli”). Il sospetto è così radicato da obbligare gli imprenditori alla notifica a Bruxelles di qualsiasi accordo (fino al 2002). L’abrogazione dell’obbligo di notifica è stata resa possibile da una più diffusa cultura della concorrenza. Se si riscontrano accordi illegali, gli imputati sono portati a giudizio con decentramento amministrativo.

L’**abuso di posizione dominante** è il fondamento della legislazione antitrust: l’obiettivo è quello di difendere le piccole imprese dallo strapotere di quelle di grosse dimensioni. Ovviamente, non è un reato essere grandi, ma lo è abusare della propria forza. L’impresa di grandi dimensioni ha responsabilità speciali: come dire “se sei grosso, muoviti con cautela”.

Il terzo punto “**controllo delle concentrazioni**” ha origini più recenti (nasce negli anni Novanta).

Se due imprese si fondono e creano un’entità che lascia temere, per dimensioni o caratteristiche di mercato, di dar vita a una nuova realtà in posizione dominante, occorre vagliare se la fusione si può fare o no. Si tratta di un problema molto difficile da gestire, di cui si occupa una *task force* di una cinquantina di persone, sottoposte a grosse pressioni. Evidentemente tra il punto 2, in cui si reprime l’abuso, e il punto 3, in cui si giudicano le intenzioni, è quest’ultimo il più delicato. E in effetti la Corte di Giustizia ha dato torto alla Commissione in tre casi (tre “schiaffi” li ha definiti il relatore). Il commissario Monti ha reagito cambiando la direzione generale e rendendo il processo più severo e controllato, con maggiori diritti di difesa per le imprese.

L’ultimo punto, quello degli **aiuti di Stato**, è un *unicum*: esiste solo a livello di legislazione europea. Si tratta di un controllo degli Stati membri perché non possano, con aiuti selettivi, falsare le condizioni di concorrenza. Gli USA, ad esempio, non dispongono di una legislazione simile, per ragioni storiche: il loro federalismo ha 200 anni mentre l’UE si è data regole da soli 50 anni. Ci sono alcune condizioni per gli aiuti di stato: la più importante è quella della selettività dell’aiuto. Un intervento non selettivo è consentito, si possono cioè sovvenzionare tutte le imprese, senza che questo costituisca “aiuto di Stato”.

Ci sono aiuti di Stato compatibili, anche perché, in certi casi, la difesa del mercato perde di senso. Ad esempio per il settore della “Ricerca e Sviluppo” - in cui il mercato produce di meno di quanto serva - per investimenti strategici, per le piccole imprese...

Il problema degli aiuti di Stato è il più delicato per la Commissione. Su fusioni e antitrust si duella con le imprese, mentre per gli aiuti di Stato si fanno constatazioni. Anche se il potere della Commissione è molto forte, le decisioni restano ai capi di Stato. Spesso l’aiuto di Stato è il nodo più “marcio” della politica, è cioè il modo in cui la politica compra i voti o perlomeno gestisce i consensi. Anche per questo la Commissione è presentata come l’ente responsabile di quello che non va, una sorta di “capro espiatorio” cui addossare tutte le colpe. Il presidente francese Chirac, secondo il relatore, è il “campione” di questo genere di politica.

La conseguenza è quella del calo dei livelli di popolarità per l’UE. E al tempo stesso la perdita del senso di dedizione e dell’orgoglio dei funzionari di Bruxelles.

Dibattito

Questa sera lei ha trattato i problemi dell'Unione Europea, in precedenza si era discusso molto di Cina. Esiste un dialogo strutturato tra queste due realtà sulle politiche della concorrenza? Poi, nel settore tessile, l'UE sta in pratica iniziando ad applicare misure restrittive negli scambi con la Cina. Queste misure potrebbero intensificarsi?

Il problema della concorrenza internazionale è complesso. Con la Cina esiste uno scambio su questo tema, anche se questo paese, fino a poco tempo fa, non aveva idea di che cosa fosse la concorrenza. Le imprese cinesi si muovono tuttora in una sorta di "giungla", in cui tutto è permesso fino a che non interviene lo Stato, che non ha alcuna necessità di giustificarsi. Quello cinese non è un vero e proprio "mercato" e parlare di concorrenza come la intendiamo noi, non ha senso. Perché allora cercare di dialogare con loro? Per inculcare qualche germe di spirito di concorrenza: un esempio è quello delle regole sulle fusioni tra società, in cui i cinesi applicavano principi inaccettabili; dopo un primo contatto ci sono stati incontri trimestrali e un anno e mezzo più tardi i cinesi hanno prodotto una seconda versione della legge, ancora protezionista, ma decisamente migliore. Si fa dunque qualche passo avanti e i rapporti sono amichevoli. Abbiamo poi raggiunto l'obiettivo di arrivare prima degli americani. Non è da trascurare infine l'influenza colossale della Cina su tutta l'Asia sud orientale. C'è stato in questa zona il caso della Corea del Sud che ha iniziato a trasformare il proprio capitalismo inserendo principi di concorrenza in un sistema che ne era privo; non possiamo affermare che questo cambiamento sia dovuto al nostro dialogo con la Cina, ma le cose vanno nella stessa direzione. Per quanto riguarda il tessile, abbiamo a che fare con uno dei molti punti dolenti per la Comunità Europea. C'è totale illogicità su tutta una serie di temi: da un lato si vuole estendere la concorrenza e dall'altro la forza negoziale dei diversi Stati membri tende a distorcere questo concetto. La posizione è indebolita dalla presenza di 25 commissari non tutti di alto livello.

Il prestigio delle commissioni antitrust sta perdendo terreno: in Italia ci sono imprese che fanno profitti immensi nel campo della telefonia o dell'energia, dopo forme di liberalizzazione del mercato. Sembra che i controllori non facciano il loro mestiere...

Lei sta facendo confusione tra il ruolo dell'autorità sulla concorrenza e quello di chi si occupa della regolamentazione: i garanti italiani – Tesouro prima e Catricalà ora – non sono i responsabili delle decisioni di privatizzazione. A questo proposito, occorre ben distinguere tra il settore della telefonia e quello dell'energia: sono completamente diversi. La liberalizzazione del settore telefonico è un esempio di successo: i prezzi e la disponibilità del servizio sono scesi enormemente in Europa e nel nostro paese. Altro è il caso del mercato energetico, in cui si ha a che fare con strutture che non ha senso duplicare. Per questo si è scelto di separare la proprietà della rete da quella della distribuzione. I grandi monopoli del passato restano, ma ora dovrebbero comportarsi da privati.

In merito agli aiuti di Stato, se non è consentito aiutare un'azienda, perché è possibile dare aiuti a tutte, all'interno di un paese?

Da un punto di vista logico non ha effettivamente senso fare, a livello di Stati, quello che è vietato fare all'interno di un singolo Stato. L'arena concorrenziale dovrebbe essere quella dell'intero mercato. Le ragioni di questa incongruenza nascono dall'autonomia dei parlamenti nazionali in merito alla possibilità di tassare liberamente. Giocare sulla tassazione equivale a dare un aiuto (o meno) a tutte le imprese di un paese. Si è però deciso di vietare la possibilità di aiuto selettivo all'interno di un paese per evitare l'utilizzo di questo tipo di sovvenzione come moneta di scambio per ottenere consensi (e voti). Se si è obbligati a dare ugualmente a tutti, ci si dovrebbe preservare da questo uso improprio. Il problema è però colossale: c'è forte domanda di federalismo fiscale e molte regioni chiedono l'autonomia impositiva. Se gli Stati europei vogliono il federalismo fiscale, l'Unione deve accettarlo ma se si andasse troppo rapidamente in questa direzione, sarebbe un disastro!

Può farci un esempio di posizione dominante, nel campo dell'antitrust?

Il caso Microsoft è quello più noto. Ha un potere dominante grazie al sistema operativo adottato nella quasi totalità del PC. Si tratta di un potere acquisito in modo del tutto legittimo. Quello che invece può essere illegale è l'uso che si fa del proprio potere dominante per ottenere altro. Microsoft è nel mirino dell'antitrust perché usa il proprio potere per impedire l'accesso ai concorrenti (ad esempio il *browser*, o il *media player*, regalati insieme al prodotto). Microsoft non teme tanto la sanzione economica dell'antitrust quanto la rottura della propria strategia di mercato. Oggi è facile perdere la posizione preminente: il caso di IBM è istruttivo: 25 anni fa era padrona del mercato, ora è praticamente scomparsa. Microsoft si difende per non subire la stessa sorte, ma l'antitrust le impone di farlo con mezzi che non blocchino la concorrenza.

In merito alla concorrenza, può fare un cenno ai problemi dell'agricoltura?

Ritengo che la gestione europea del settore agricolo rappresenti uno dei casi di assoluta “demenza” per quel che riguarda le regole comunitarie applicate. Le regole di concorrenza europee non si applicano per l'agricoltura e non c'è un vero “mercato agricolo”. Ci sono ragioni storiche per questo stato di cose. Dato che la Germania era avvantaggiata sul piano degli scambi industriali, la Francia ottenne facilitazioni nel settore agricolo. Poi fiorirono regole artificiali. Dallo scopo iniziale (salvaguardia della campagna francese ed europea) si è passati a un sistema in cui pochi agricoltori (sempre più efficienti e sempre più ricchi) hanno spazzato via gli altri servendosi della “protezione” comunitaria. Al tempo stesso la politica agricola continua a creare scompensi: i prezzi dei prodotti agricoli non calano ed i paesi in via di sviluppo non possono esportare verso l'Europa. In compenso le nostre “regalie” cadono in mano a governanti senza scrupoli. Anche gli USA sono complici di questo stato di cose.

L'idea dell'Europa ha perso terreno, negli ultimi anni, ed è qualcosa di preoccupante. Si doveva costruire l'Europa dei popoli e ora ci si sta perdendo. Il Parlamento Europeo non ha attrattiva. Perché?

L'ideale europeo apparteneva alle generazioni che avevano visto la guerra. Il fatto che sempre meno persone si rendano conto che c'è un prezzo da pagare deriva da un fattore generazionale. Il cinismo tra gli Stati membri continua a crescere. Siamo passati dall'Europa dei popoli all'Europa degli Stati. È comprensibile che gli Stati membri facciano i loro interessi all'interno della Comunità, ma oggi si usa l'Europa per i propri fini di politica interna: dare la responsabilità all'Europa di ciò che non si riesce a fare è diventata una tecnica elettorale. L'approfondimento di ciò che lega gli europei è rimandato di una generazione. Il parlamento europeo resterà un simulacro finché non ci saranno “vere” elezioni politiche in cui un “partito europeo” potrà presentare il proprio candidato (conservatore o progressista) e il parlamento sarà tale solo quando gli eletti saranno rappresentanti di partiti politici “europei” e non “nazionali”. C'è un piccolo segnale che fa ben sperare: uno studio danese mostra che una percentuale sempre maggiore di votanti al parlamento europeo tende a seguire il partito per cui vota e non il paese da cui proviene: il parlamento si politicizza, e questa è una via di uscita per diventare europei.

L'accresciuta concorrenza dovrebbe portare a ridurre i prezzi. Perché questo non succede con le assicurazioni? Riguardo a certi settori monopolistici (ad esempio le autostrade) perché andare nel privato? Quali benefici?

Le assicurazioni sono un settore difficile da gestire in Europa. Le ragioni sono innanzitutto storiche. Da secoli gli assicuratori sono abituati a lavorare insieme, con meccanismi legittimi (ad esempio le tavole attuariali, che devono essere comuni). C'è quindi contatto e scambio continuo. Poi perché da sempre vale il meccanismo di riassicurazione (l'assicuratore si riassicura presso un operatore di maggiori dimensioni). Sicuramente ci sono (o ci sono stati) cartelli tra gli assicuratori, ma non c'è modo di “prenderli con le mani nel sacco”! Anche perché, per effettuare ispezioni, è necessaria almeno qualche briciola di prova iniziale. Questo vale non soltanto in Italia. Se parliamo di monopoli e di convenienza alla privatizzazione, dobbiamo renderci conto di entrare in terreni non facili da trattare. In pochi anni il nostro paese è passato dalla logica di Stato degli anni Settanta (quella che ha generato l'IRI, per cui era lo Stato stesso a produrre occupazione) a quella attuale, in cui lo Stato vuole difendere il cittadino disoccupato, non il posto di lavoro improduttivo. Occorre tracciare la linea di demarcazione tra ciò che deve essere “irrinunciabile” per lo Stato (i porti, certe reti stradali...) e ciò che può essere privatizzato. Il problema delle infrastrutture (o *essential facilities*) è aperto, sotto questo aspetto, e le opinioni sono contrastanti. Ci sono essenzialmente due scuole di pensiero: quella che preconizza la privatizzazione totale, con una politica della concorrenza in grado di correggere i meccanismi “predatori” del mercato, e quella che privilegia una privatizzazione parziale, con regole e vincoli. La direzione generale della concorrenza è piuttosto su questa seconda linea.

La Banca d'Italia svolge una funzione di controllo antitrust nel settore finanziario. È normale?

No. Si tratta di un'anomalia tutta italiana che deriva dal potere storico, quasi sacrale, della Banca d'Italia. In altri paesi se ne occupano le autorità di concorrenza (fase istruttoria e giudicante separate).

Una delle battaglie perse da Monti è stata quella degli ordini professionali. È d'accordo?

Non sono d'accordo sul fatto che si tratti di una battaglia persa. C'è un capo unità a Bruxelles che segue questo problema e ha iniziato ad affrontare casi di ordini professionali con comportamenti devianti. Si arriverà a mettere ordine, in questo settore, nei diversi paesi.

(a cura di Bartolomeo Berello)