

# *La politica della concorrenza e la competitività*

di Stefano Riela

*In che misura la concorrenza può essere strumentale alla competitività dell'Unione? Se concorrenza significa efficienza, una definizione di questa lontana dalla perfezione dei modelli economici potrebbe rendere desiderabili mercati concentrati e la presenza di cosiddetti "campioni europei". Il concetto di competitività, infatti, può variare in funzione delle caratteristiche di un settore e richiedere scelte di politica industriale che vanno oltre la dimensione interna della concorrenza.*

## *Introduzione*

La concorrenza è generalmente intesa come sinonimo di benessere per il consumatore – soggetto economico maggiormente rappresentativo della cittadinanza – ed è: *“un fattore trainante della produttività e della competitività”*<sup>1</sup>. Grazie al processo di liberalizzazione nei settori del mercato interno, da qualche anno si può scegliere tra più compagnie aeree per voli domestici, tra diversi operatori di telefonia, anche se variare il fornitore di elettricità o di acqua non è ancora così facile come cambiare un *chip* nel telefono portatile. Sebbene sul fronte giuridico si stiano facendo progressi enormi - sia nell'UE, sia a livello internazionale con l'Organizzazione mondiale del commercio (WTO)

<sup>1</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione “Una politica della concorrenza proattiva per un'Europa competitiva”, COM(2004) 293, 20 aprile 2004, par 2.1, in rete: [www.europa.eu.int/comm/competition/publications](http://www.europa.eu.int/comm/competition/publications).

– quegli stessi percorsi di liberalizzazione, volti a creare maggiore concorrenza, stanno determinando fenomeni di concentrazione e accordi strategici tra singole imprese, soprattutto in settori caratterizzati da alti costi fissi di produzione e di ricerca e sviluppo<sup>2</sup>.

Sebbene la concentrazione nei settori riduca il numero dei soggetti dal lato dell'offerta – ponendosi quindi in antitesi con l'idea neoclassica di concorrenza – in certi casi può comunque beneficiare i clienti e i consumatori. La concorrenza internazionale spinge le imprese a essere competitive, anche tramite concentrazioni, per fronteggiare imprese di paesi con vantaggi competitivi che il sistema-Europa non può offrire. Quanto è importante se il miglior rapporto qualità/prezzo è offerto da imprese cinesi oppure europee? Se non lo è per i cittadini in quanto consumatori, la localizzazione delle imprese è rilevante per il cittadino-lavoratore, che non può con la stessa facilità con la quale modifica i suoi comportamenti di acquisto, offrire il suo lavoro in un altro paese oppure sanzionare “con i piedi” politiche industriali errate. L'economia e la competitività delle imprese domestiche rappresentano un impegno politico sul quale i paesi dell'UE hanno trovato un accordo a Lisbona, nel marzo 2000. Oltre alla politica economica dei governi nazionali, le autorità per la concorrenza (note anche come autorità *antitrust*) hanno il compito della gestione del *trade off* tra i benefici della concorrenza intesa come pluralità di imprese e i benefici di una competitività derivante da maggiore concentrazione nei mercati<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Tali settori sono, per esempio, quelli aerospaziale, automobilistico, energetico e delle telecomunicazioni, come riportato nell'“*European Competitiveness Report 2004*” della Commissione europea (8 dicembre 2004, in rete: [europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html)) e da R. Crapelli, *L'Impresa italiana alla svolta*, Il Sole 24 Ore, Milano 2004 e *infra* da M. Arcelli, cap.II.

<sup>3</sup> Se concorrenza e competitività sono strumenti per aumentare il benessere dei cittadini, le decisioni delle autorità devono basarsi su analisi economiche, come dimostra la creazione di uno *staff* di economisti guidati da Lars-Hendrik Röller dal primo settembre 2004 per coadiuvare la Direzione Generale Concorrenza della Commissione europea nei casi più complessi.

## *I benefici della concorrenza perfetta...*

La concorrenza è indicata dal Trattato CE, agli articoli 3 e 4, come lo strumento che permette di raggiungere gli obiettivi dell'Unione in termini sia di efficienza nel mercato interno, sia di benessere per i cittadini. Secondo la teoria economica, mercati concorrenziali nei quali domanda e offerta interagiscono liberamente, permettono un'allocazione ottimale delle risorse. L'equilibrio raggiunto da questa interazione è tale per cui nessun individuo può aumentare il proprio benessere, senza peggiorare la situazione di almeno qualcun altro e i consumatori possono comprare i prodotti al loro costo di produzione, permettendo così il raggiungimento dell'efficienza allocativa<sup>4</sup>.

In un mercato con queste caratteristiche, inoltre, i costi tendono sempre al minimo possibile assicurando, così, l'efficienza anche dal punto di vista produttivo. Il meccanismo è tale per cui l'impresa inefficiente che è obbligata ad alzare i prezzi per non andare in perdita, vedrà la sua clientela rivolgersi immediatamente agli altri fornitori che producono al costo minimo e assicurano prezzi "competitivi".

L'efficienza che massimizza il beneficio dei consumatori, è figlia di un modello economico sostenuto da ipotesi che, teoricamente, rendono la concorrenza "perfetta"<sup>5</sup>. Per raggiungere tale situazione ottimale, i mercati devono soddisfare una serie di condizioni: avere un numero sufficiente, se non infinito, di produttori e di consumatori interessati a portare al massimo rispettivamente il proprio profitto e la propria utilità; prodotti omogenei; informazione sulle condizioni del mercato perfetta e com-

<sup>4</sup> Tale equilibrio è detto Pareto-ottimale (dalla definizione data da V. Pareto in *Trattato di Sociologia Generale*, Barbera, Firenze, 1916) e il prezzo uguale al costo di produzione (inteso come costo marginale) è tale per cui le imprese, sebbene abbiano un profitto economico nullo, registrano un profitto contabile nella misura in cui tutti i fattori, inclusi quelli manageriali e organizzativi, vengono retribuiti per il loro valore prodotto e rischio.

<sup>5</sup> La perfezione secondo la quale le imprese sono *price-taker* ha assunto sembianze antropomorfe grazie al "banditore" di L. Walras (in *Éléments d'économie politique pure, ou théorie de la richesse sociale*, Corbaz, Losanna, 1874).

pleta; libero accesso e libera uscita dal mercato; assenza di economie di scala e di esternalità<sup>6</sup>.

... e di quella imperfetta

La concorrenza perfetta, in quanto modello teorico, può soltanto essere considerata un punto di riferimento, un *benchmark*<sup>7</sup>, per individuare ed eventualmente “correggere” quelle imperfezioni che si manifestano perlopiù in mercati concentrati dal lato dell’offerta, con barriere all’entrata, informazioni non completamente disponibili per i consumatori ed economie di scala. In presenza di questi “fallimenti del mercato”, gli equilibri possono non garantire contemporaneamente efficienza produttiva e allocativa a beneficio dei consumatori. Le autorità sono quindi chiamate a calibrare le loro decisioni e politiche in funzione del tipo di benessere che si vuole massimizzare e in quale ambito temporale. In un modello di economia sociale di mercato quale quello europeo<sup>8</sup>, si può ritenere pacifico asse-

<sup>6</sup> Si hanno economie di scala quando i costi fissi di produzione sono elevati e il costo medio di produzione decresce all’aumentare della quantità prodotta. Mentre si hanno delle esternalità positive o negative, quando alcune azioni producono effetti che, sebbene abbiano un impatto sul benessere di qualcuno, non sono rivelati da transazioni di mercato (per esempio, l’inquinamento dannoso per tutta una comunità causato dall’attività produttiva di un’impresa).

<sup>7</sup> Secondo quanto stabilito da J. M. Clark (“Towards a Concept of Workable Competition”, *American Economic Review* 30, 1940, pp.241-256) la concorrenza perfetta non è utile per analisi economiche, ma bisogna considerare le imperfezioni come fisiologiche dei mercati e mirare quindi ad una concorrenza *workable*, praticabile.

<sup>8</sup> L’allora Commissario Mario Monti nel suo discorso alla conferenza “Reform of European Competition Law” (Friburgo, 9 novembre 2000) individua nel Trattato della Comunità europea gli elementi della *Soziale Marktwirtschaft*, il modello sviluppato dalla scuola di Friburgo nel secondo dopoguerra sulla base dei principi di libertà individuale, solidarietà e sussidiarietà, mentre il Trattato costituzionale, sul quale il Consiglio europeo del 17-18 giugno 2004 ha raggiunto un accordo, ne fa esplicito riferimento all’articolo I-3 par. 3.

gnare massima priorità al benessere del consumatore, piuttosto che permettere ai produttori profitti economici positivi.

Tramite la condanna di pratiche collusive tra imprese diverse e il controllo di operazioni di concentrazione<sup>9</sup>, la politica della concorrenza dovrebbe, quindi, essere anzi tutto intesa come promozione dell'efficienza allocativa, per garantire un vasto numero di imprese e la loro indipendenza e dunque prezzi, se non uguali, almeno vicini ai costi di produzione. Fino a che punto, però, tante imprese indipendenti massimizzano il benessere per il consumatore?

Esistono dei settori nei quali la struttura di costo e la dimensione della domanda permettono soltanto a poche imprese, se non addirittura a una soltanto, di raggiungere la cosiddetta "scala minima ottimale", quella produzione che minimizza i costi e che garantisce la massima efficienza produttiva. Anche per quelle attività caratterizzate da elevati costi di transazione<sup>10</sup> potrebbe essere più efficiente coordinare più agenti economici, in un processo produttivo all'interno di una sola impresa, piuttosto che utilizzare il mercato con le sue imperfezioni. Nei settori concentrati, il risultato netto derivante da inefficienza allocativa (prezzi superiori ai costi di produzione) e da efficienza produttiva (costi di produzione al loro minimo) può essere favorevole per il consumatore<sup>11</sup>

Alcuni servizi di pubblica utilità – quali l'energia, i servizi postali e di trasporto – sono tipicamente caratterizzati da una struttura di costo e da una dimensione della domanda tali, per cui la scala minima ottimale concede a una sola impresa di operare nel mercato. Gli elevati costi fissi, la dimensione delle reti

<sup>9</sup> Per quanto riguarda l'UE, la base giuridica è rispettivamente, l'art. 81 del Trattato CE e il Regolamento CE 139/2004 del 20 gennaio 2004.

<sup>10</sup> I costi di transazione tendono ad aumentare in presenza di elevata incertezza, bassa frequenza delle transazioni, ed elevata specificità degli investimenti tale per cui il valore di mercato, dopo la loro realizzazione, è quasi nullo (vedi O.E. Williamson in *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, New York, 1985).

<sup>11</sup> L'analisi di questi due effetti si può trovare in un importante articolo sempre di O.E. Williamson, "Economies as an Antitrust Defense: the Welfare trade-offs", *American Economic Review* 58, 1968 pp. 18-36.

utilizzate e la non saturazione della capacità disponibile, infatti, renderebbe una duplicazione della struttura inefficiente e l'aumento dei costi si rifletterebbe in prezzi più alti per i cittadini.

Questi sono i cosiddetti “monopoli naturali” che, fino a qualche anno fa nella maggior parte dei paesi europei, erano sinonimo di proprietà pubblica e che oggi nell'Unione sono interessati da regolamentazioni settoriali per evitare comportamenti abusivi, soprattutto prezzi elevati o discriminatori<sup>12</sup>, capaci di annullare i benefici dell'efficienza produttiva a danno dei clienti e quindi, dei consumatori finali.

### *Le politiche per la concorrenza e la competitività*

Se il modello di concorrenza perfetta ci rassicura con la sua teoria, quello della “naturalità” di alcuni monopoli o oligopoli è una qualificazione da definire in funzione degli sviluppi tecnologici e dei processi di apertura dei mercati, i quali cambiano la struttura dei costi, la dimensione della domanda, nonché il rapporto tra prodotto offerto e bisogno del consumatore. Si pensi al ruolo chiave della rete di telefonia fissa, considerata monopolio naturale fino alla fine degli anni ottanta, e all'odierna varietà di strumenti alternativi disponibili tra telefonia mobile, fibre ottiche e comunicazioni satellitari. Le regolamentazioni, quindi, oltre ad avere un approccio settoriale, hanno una validità limitata nel tempo, in quanto strumenti di transizione alle regole della concorrenza.

Come favorire tale transizione e garantire che settori concentrati per effetto delle economie di scala siano strumento di competitività, piuttosto che di semplice riduzione del livello di concorrenza a danno dei cittadini? Proseguendo nell'apertura dei mercati, punendo i comportamenti abusivi, valutando positivamente l'efficienza produttiva e sostenendo l'innovazione.

<sup>12</sup> Si pensi alle regole per stabilire il prezzo di accesso alla rete di trasmissione di elettricità da parte dei distributori (Direttiva CE 2003/54 del 26 giugno 2003) e quelle per allocare gli *slot* aeroportuali alle compagnie aeree (Regolamento CE 793/2004 del 21 aprile 2004).

Nonostante la globalizzazione proceda speditamente grazie alla spinta delle imprese e delle istituzioni, deve completarsi la creazione del mercato unico in molti settori, ancora “*frammentati e caratterizzati dal permanere di una concorrenza debole e di prezzi elevati*”<sup>13</sup>. L’eliminazione delle barriere tra i mercati domestici serve a rendere questi, se non perfettamente concorrenziali, almeno più contendibili<sup>14</sup> grazie all’aumento della dimensione della domanda e, di conseguenza, alla possibilità per più imprese di operare<sup>15</sup>. Il principio del mutuo riconoscimento deve adesso spingersi fino a facilitare le operazioni transfrontaliere delle imprese<sup>16</sup> e la realizzazione dell’interoperabilità delle reti grazie a standard condivisi.

Inoltre, la presenza fisiologica dei fallimenti del mercato attribuisce maggiore importanza all’apertura dei mercati, piuttosto che alla condanna di comportamenti abusivi da parte di imprese con potere di mercato<sup>17</sup>. Definire un comportamento “abusivo” non è facile e infatti, la giurisprudenza non si può de-

<sup>13</sup> Cfr. *supra* nota 1, COM cit., par. 2.2.

<sup>14</sup> Secondo W. Baumol, J.C. Panzar e R.D. Willig (in *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovic Publishers, New York, 1982) un mercato è contendibile quando non esistono barriere – quali licenze speciali e costi fissi elevati e irrecuperabili – e l’impresa monopolista o oligopolista presente sul mercato teme l’ingresso di concorrenti chiamati da una profittabilità superiore a quella normale.

<sup>15</sup> Si allarga così il cosiddetto “mercato rilevante” definito: “*sia sotto il profilo del prodotto che sotto il profilo geografico per individuare i concorrenti effettivi delle imprese interessate, che sono in grado di condizionare il comportamento di queste ultime e di impedire loro di operare in modo indipendente da effettive pressioni concorrenziali*” (Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante GUCE C 372 del 9 dicembre 1997).

<sup>16</sup> A distanza di tre anni dall’adozione, l’8 ottobre 2004 entrava in vigore lo “Statuto della società europea” per semplificare le attività di gestione e di contabilità delle imprese che operano in più paesi, evitando i costi di dover rispettare diverse legislazioni nazionali. A quella data, però, soltanto sei dei ventotto paesi dello Spazio economico europeo avevano adottato lo Statuto.

<sup>17</sup> L’articolo 82 del trattato CE, vietando lo sfruttamento abusivo di posizioni dominanti, controlla quelle imprese in grado di comportarsi in maniera indipendente dai concorrenti, clienti e consumatori finali, secondo quanto stabilito dalla Commissione nel caso *Continental Can* (6/72) del 21 febbraio 1973, [1973] E.C.R. 215.

finire ricca nemmeno nel caso classico di prezzi troppo elevati, per la difficoltà nel definire il costo al quale un'impresa, nella fattispecie dominante<sup>18</sup>, dovrebbe produrre e quindi, del prezzo "non abusivo" al quale dovrebbe vendere. Un'impresa che non subisca la pressione della concorrenza - oltre a indebolire l'efficienza allocativa con prezzi superiori ai costi - non ha l'incentivo a minimizzare questi ultimi<sup>19</sup> e quindi, l'inefficienza produttiva non deriva in questo caso dal mancato raggiungimento di economie di scala, quanto piuttosto dall'immunizzazione dalla concorrenza.

Alla sanzione di comportamenti anticompetitivi, è dunque preferibile favorire cambiamenti strutturali quali l'apertura dei mercati, non soltanto a livello europeo, per indebolire le posizioni di monopolio e intervenire nel caso in cui da oligopoli transnazionali possano fiorire comportamenti collusivi.

A fronte del caso limite che vede l'efficienza produttiva del monopolista trionfare sull'inefficienza allocativa da lui stesso determinata, esistono delle operazioni di accordo o di concentrazione - fusioni e acquisizioni - che possono creare qualche pregiudizio per la concorrenza, soprattutto se orizzontali, ma che possono essere foriere di efficienza produttiva. Gli accordi di trasferimento di tecnologie e le licenze di nuove tecnologie, per esempio, garantiscono la diffusione delle innovazioni e rafforzano la produttività di un'economia; per questo motivo vengono generalmente considerati accordi pro-competitivi e quindi, esentati dal divieto generale espresso all'art. 81(1) del trattato CE. Le concentrazioni possono poi permettere alle imprese di riorganizzare le loro attività o di combinare capacità

<sup>18</sup> Se l'impresa è dominante è difficile trovare dei concorrenti simili con i quali fare un confronto dei costi di produzione, come sostenuto anche in V. Korah, *An Introductory guide to EC Competition Law and Practice*, Oxford, Hart Publishing 2004.

<sup>19</sup> L'inefficienza produttiva è determinata da uno sforzo inferiore da parte dei lavoratori nel ridurre i costi e nel migliorare la qualità (cfr. H. Leibenstein, "Allocative Efficiency versus X-Efficiency", *American Economic Review* 56, 1966 pp. 392-415) o più semplicemente, dalla possibilità di condurre una vita aziendale "più rilassata" (cfr. J.R. Hicks, "The Theory of Monopoly", *Econometrica* 3, 1935 pp. 1-20).

complementari in maniera più efficiente, controbilanciando così gli effetti pregiudizievole di queste operazioni per la concorrenza e in particolare per i consumatori. Come negli Stati Uniti<sup>20</sup>, anche nella UE possono essere presi in considerazione le economie di scala nella produzione e nella distribuzione, ma anche gli incrementi di efficienza nel settore della ricerca e sviluppo e dell'innovazione<sup>21</sup>.

Per quanto riguarda l'innovazione, c'è chi vede una relazione diretta con il grado di concentrazione nei mercati, fino a legittimare imprese in posizione dominante e, di contro, chi sostiene l'incertezza e la non-linearità tra dimensione e probabilità di successo nell'attività di ricerca e sviluppo<sup>22</sup>. L'efficienza allocativa di un mercato concorrenziale, infatti, pur garantendo la giusta remunerazione di tutti i fattori produttivi all'interno di un'impresa, può non garantire le risorse necessarie per investimenti in attività di ricerca e innovazione. Attività per loro natura rischiose e con benefici sociali complessivi superiori a quelli privati. Imprese piccole e con poco potere di mercato devono affrontare una serie di difficoltà legate alla mancanza di risorse finanziarie, cognitive, manageriali, un accesso limitato a reti esterne<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Si veda il contributo di J. Farrell e C. Shapiro, "Scale Economies and Synergies in Horizontal Merger Analysis", *Competition Policy Center Papers*, 2000.

<sup>21</sup> Il primo maggio 2004 è entrato in vigore il Regolamento (CE) N. 139/2004 (in sostituzione di quello del 1989) relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, con un impegno da parte della Commissione di valutare l'efficienza prodotta da operazioni di concentrazione in maniera più favorevole e meno come una minaccia per il benessere dei consumatori nel lungo periodo (Comunicazione sugli "Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali" pubblicata sulla GUUE C 31 del 5 febbraio 2004, pp. 5-18).

<sup>22</sup> Anzi, secondo il rapporto di *the Economist* ("Don't laugh at gilded butterflies", 22 aprile 2004) sono spesso le piccole imprese a realizzare le innovazioni di successo.

<sup>23</sup> Cfr. il rapporto di L. Navarro realizzato per la Direzione Generale Imprese della Commissione europea: "Industrial policy in the economic literature", *Enterprise Papers* 12, 2003.

Tuttavia, quale incentivo può avere un'impresa già dominante a innovare? La riduzione di barriere nei mercati rende credibile l'ingresso di nuovi concorrenti, minacciando i profitti monopolistici (temporanei) dell'innovazione<sup>24</sup>. Ritorna, quindi, l'importanza di avere mercati contendibili, ma anche di sostenere la ricerca e lo sviluppo, ambito dove l'Europa è in ritardo rispetto ai suoi principali *partner* mondiali.

### *Verso una politica della concorrenza internazionale?*

La progressiva liberalizzazione degli scambi internazionali e la conseguente crescita del commercio mondiale hanno svolto, e svolgono tuttora, un ruolo decisivo per lo sviluppo della globalizzazione e dell'interconnessione tra i mercati. Perde così di significato la stessa separazione tra i mercati nazionali e internazionali, in quanto l'effetto di accordi o fusioni tra imprese nonché di posizioni dominanti, richiedono l'esigenza di controllare anche pratiche realizzate al di fuori del territorio rilevante per una determinata giurisdizione<sup>25</sup>.

Il ruolo dell'Unione nell'economia mondiale e il suo grado di apertura ha posto la questione dell'internazionalizzazione della politica della concorrenza tramite accordi bilaterali e multilaterali in seno a organismi quali il WTO, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), fino a promuovere la creazione dell'*International Competition Network*, un *forum* nel quale sviluppare dei principi e regole comuni per espandere su scala mondiale i benefici della concorrenza già ottenuti nei paesi sviluppati. La definizione di principi e regole comuni che siano efficaci nella loro applicazione e che, quindi, non si limitino semplicemente a riconoscere i benefici teorici della concorrenza, non possono però prescindere da una loro

<sup>24</sup> Cfr. F. Etro ("Innovation by Leaders" in *Economic Journal*, aprile 2004, pp.281-303) riprende quanto sostenuto da J. Schumpeter (in *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Row, New York, 1942).

<sup>25</sup> Riguardo al commercio mondiale, in particolare circa il *Doha round* e sue implicazioni v. *supra* C.Altomonte -I.Colantone.

condivisione da parte dei principali *partner* del commercio mondiale: l'UE e gli USA.

I casi *General Electric /Honeywell* e *Microsoft*<sup>26</sup> hanno permesso una riflessione sulla definizione di benessere dei consumatori, obiettivo comune sia per gli europei sia per gli statunitensi nel gestire la politica della concorrenza. Questo non può essere spiegato soltanto in termini teorici – i *trade off* tra efficienza allocativa, produttiva e innovativa – ma deve essere sostenuto dalla lettura dei quadri giuridici di riferimento che rispecchiano storie e culture differenti. Se negli Stati Uniti è possibile fare lo “spezzatino” delle società – come per *Standard Oil* nel 1911, per *At&T* nel 1984 e come stava per accadere a *Microsoft* nel 2000 – qualora i benefici per i consumatori venissero erosi da profitti di tipo monopolistico, la Commissione europea non può intervenire in maniera strutturale e potrà solamente multare le imprese che abuseranno della propria posizione dominante.

Nell'Unione viene quindi posta maggiore attenzione sulle valutazioni di lungo periodo, con tutti gli interrogativi e le possibilità di errore che ne conseguono: d'altronde il futuro è incerto per definizione.

Tale approccio è stato tuttavia percepito – e criticato – oltreoceano come protettivo nei confronti dei concorrenti più deboli, costretti a uscire dal mercato una volta di fronte a un'impresa più efficiente, piuttosto che a garanzia dei consumatori beneficiari di una maggiore efficienza produttiva, derivante da un settore dominato da poche imprese.

Sebbene criticata per non considerare i guadagni di efficienza produttiva nella sua politica della concorrenza, l'UE riconosce la necessità per certe imprese di raggiungere una dimensione sufficiente per sostenere la competitività sul piano mondiale. Principio secondo cui la stessa, in concorrenza con gli altri sistemi-paese e sistemi-regioni, deve occuparsi di ciò che può fare meglio in virtù della sussidiarietà, ovvero negli ambiti dove, per esempio, vi sono economie di scala<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Rispettivamente i casi M-2220 (decisione della Commissione del 3 luglio 2001) e Comp-37.792 (decisione della Commissione del 24 marzo 2004).

<sup>27</sup> Cfr. A. Alesina - I. Angeloni, “A Bruxelles il meno possibile”, *Corrie-*

In assenza di modelli perfetti da applicare ai casi reali, la concorrenza nel mercato interno e la competitività delle imprese europee all'estero trovano equilibri differenti in funzione delle caratteristiche peculiari di ciascun mercato. La politica della concorrenza deve allora valutare le condizioni strutturali dei settori<sup>28</sup> e i comportamenti delle imprese<sup>29</sup> in maniera da sostenere la competitività dell'Unione, in questo aiutata dall'integrazione dei mercati e dal sostegno alle attività di ricerca e sviluppo.

## *Conclusioni*

In un'economia in cui molti settori si muovono verso una concorrenza mondiale, è efficace rispolverare l'importanza dei cosiddetti "campioni" locali? E nell'Unione è preferibile che questi siano ancora nazionali, oppure europei? Tra le negoziazioni ancora in vita per liberalizzare sostanzialmente alcuni settori del mercato interno europeo, dominati da interessi di politica e di *lobby* nazionali, nel giugno 2004 stava per saldarsi un asse franco-tedesco di politica industriale sul modello di EADS<sup>30</sup>.

*rEconomia*, 18 febbraio 2002 p. 3, sulla base del lavoro svolto con L. Schuknecht, "What does the European Union do?", *Working Paper 8647*, National Bureau of Economic Research, 2001.

<sup>28</sup> La Comunicazione della Commissione "Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata" (COM(2004) 274, 20 aprile 2004) sottolinea la necessità di tener conto delle caratteristiche e specificità dei settori nell'applicazione delle misure di carattere orizzontale, quali quelle della concorrenza. Per la comunicazione v. in rete: [europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise-policy/industry/communication-structural-change.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise-policy/industry/communication-structural-change.htm).

<sup>29</sup> Accostando alla prima versione del paradigma "struttura-condotta-performance" che dava la struttura esogena, la versione secondo la quale la struttura è endogena, in quanto influenzata dalle condotte strategiche delle imprese.

<sup>30</sup> La società *European Aeronautic Defence and Space* (EADS) nasce nel luglio 2000 dall'unione della francese Aerospatiale Matra, della spagnola Construcciones Aeronáuticas S.A. (CASA) e della tedesca Daimler Chrysler Aerospace AG (DASA) e controlla oggi l'80 per cento di Airbus (il restante 20 per cento è della britannica Bae).

Asse spezzato sul nascere dalle modalità con le quali si è salvato *Alstom*, produttore francese di treni ad alta velocità, con un'importante produzione in Italia. Una nazionalizzazione, seppur dichiarata transitoria, del valore di 2,5 miliardi di euro sostenuta dalle dichiarazioni dell'allora Ministro delle Finanze Nicolas Sarkozy, secondo il quale non solo è un diritto, ma un dovere, quello di creare campioni nazionali<sup>31</sup>.

Se i mercati sono sufficientemente aperti, un "campione" ha una dimensione tale da sfruttare le economie di scala, però, non ha il potere di abusare della propria posizione dominante. Se poi diversi "campioni" decidessero di sfruttare la propria posizione oligopolistica, con comportamenti collusivi, si rafforzerebbe la legittimazione di una politica di concorrenza internazionale.

I problemi iniziano a emergere nel momento in cui settori concentrati sono anche caratterizzati da una forte presenza pubblica, intesa come proprietà oppure come sussidi alle attività di ricerca e all'occupazione, legittimando le preoccupazioni in occasione dell'operazione *Alstom*<sup>32</sup> e in merito al raggiungimento di quella cooperazione tra Stati Uniti e Unione Europea necessaria per una politica di concorrenza internazionale.

*Airbus*, società controllata da *EADS* con la britannica *Bae Systems*, per mezzo della DG Concorrenza della Commissione, era riuscita otto anni fa a evitare che l'americana *Boeing* – nella fusione con *McDonnell Douglas*<sup>33</sup> – utilizzasse nel settore dell'aviazione civile i benefici finanziari, derivanti dalle ricche commesse militari affidate a questa. Adesso, lo scontro si è riaperto sui circa 3,2 miliardi di dollari concessi alla progettazione e costruzione del nuovo modello *Boeing*, il *7E7 Dreamliner*. Aiuti, secondo l'Unione, contrari all'accordo WTO del 1994 sulle sovvenzioni e sulle misure compensative e anche all'accordo UE -

<sup>31</sup> Cfr. Intervista pubblicata su *Le Figaro* il 17 maggio 2004, "Maîtriser la dépense publique pour retrouver la confiance!".

<sup>32</sup> Cfr. D. Spinant, "Franco-German industrial pact is finished before it's even begun", *European Voice*, 3 giugno 2004.

<sup>33</sup> Decisione della Commissione del 30 luglio 1997 sul caso *M-877 Boeing / McDonnell Douglas*, notificato il 18 febbraio dello stesso anno.

Stati Uniti del 1992, che disciplina forme e livello degli aiuti governativi da concedere rispettivamente ad Airbus e Boeing. In questi casi è facile, infatti, cadere nella tentazione di concedere aiuti di Stato<sup>34</sup>, ostacolando la creazione di quel *level playing field* necessario per il funzionamento della concorrenza nei mercati aperti.

Se per alcuni settori la concentrazione permette maggiore efficienza produttiva, la creazione di “campioni” non deve accompagnarsi a politiche di intervento pubblico<sup>35</sup>, quanto piuttosto all’apertura dei mercati e a una convergenza delle politiche della concorrenza tra i maggiori *partner* dell’economia mondiale.

Segnali di questo processo arrivano dalla riforma della politica della concorrenza comunitaria, completata in occasione dell’allargamento del primo maggio 2004, ponendo le basi per un quadro di riferimento, che può essere la piattaforma sulla quale costruire la politica della concorrenza internazionale, strumentale a una competitività sinonimo di benessere per i cittadini.

<sup>34</sup> Per l’art.87, par. 1 del Trattato CE sono incompatibili con il mercato interno: “*nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza*”.

<sup>35</sup> Si veda l’intervista al vice Presidente della Commissione europea Günther Verheugen, pubblicata su *Le Monde* il 6 gennaio 2005: “*Nous sommes dans un processus de délocalisation qu’il n’est pas possible d’arrêter*”.