

AGENDA PER L'EUROPA

Concorrenza, nuove regole per una ue più competitiva

di Marcella Panucci e Antonio Matonti

Un paio di anni fa PricewaterhouseCoopers pubblicò uno studio secondo il quale nel 2050 la quota di Pil mondiale riconducibile ai 27 Paesi dell'Unione europea sarebbe stata inferiore al 10%: più bassa di quella della sola India. In questo quadro le economie di sette Paesi emergenti (Cina, India, Indonesia, Brasile, Russia, Messico, Nigeria) avrebbero superato quelle dei Paesi del G7.

Questo scenario, le cui conclusioni ci sembrano tuttora valide, deve far riflettere sul posizionamento nel lungo termine delle economie europee, sui loro modelli di sviluppo e sulla possibilità di assicurare ai cittadini lo stesso livello di benessere e di *welfare* di cui hanno beneficiato negli ultimi decenni. E chiama in causa il ruolo che l'Unione europea deve giocare sullo scacchiere globale e le iniziative di politica economica da mettere in campo, temi su cui la scorsa settimana hanno preso posizione sulle pagine di questo giornale il presidente di BusinessEurope (la Federazione delle Confindustrie europee), Pierre Gattaz, e di Confindustria, Vincenzo Boccia.

Il cambio di prospettiva

Uno degli effetti della globalizzazione è che la competizione economica si gioca ormai su scala mondiale. Dal punto di vista delle imprese, questa "condizione" ne porta con sé altre due: 1) l'Europa è una prospettiva ineludibile per gli Stati membri, perché soltanto un'Europa unita potrà competere con i grandi *player* del futuro; 2) al contempo, occorre ripensare alcuni dei paradigmi su cui si è basato fino a oggi l'edificio comunitario.

Questo per l'Europa significa, sul piano politico, diventare ciò che oggi non è: un attore geopolitico nello scacchiere globale. Sul piano economico, invece, fare propria la consapevolezza che la partita della competizione su scala mondiale non può essere giocata senza disporre di veri e propri "giganti" industriali europei, non solo sul piano dimensionale.

Il nodo delle regole

I due temi sono collegati, ma in questo articolo intendiamo concentrarci sul secondo. Le politiche pubbliche possono promuovere determinati processi o, al

contrario, disincentivarli; la domanda da porsi allora è: le attuali regole e prassi delle Autorità europee sono in grado di favorire la nascita o lo sviluppo di imprese in grado di competere con le concorrenti americane, cinesi o indiane? La risposta al momento è «no» e tra le cause da approfondire vi è uno dei cardini della costruzione comunitaria, vale a dire il principio di concorrenza, architrave del Trattato di Roma del 1957. All'epoca, occorre assicurare le condizioni per un mercato comune, evitando, tra le altre cose, che la concorrenza fosse ostacolata da rendite monopolistiche. I principi e le regole antitrust, e la vigilanza affidata alla Commissione, erano e sono stati a lungo funzionali a questi obiettivi con risultati significativi, che non bisogna mettere in discussione. Ma se oggi lo scenario di riferimento è cambiato - e lo è - quei principi e quelle regole dovrebbero essere aggiornati.

Cosa significa in concreto? Anzitutto, acquisire la consapevolezza di due precondizioni e cioè che: 1) il “mercato rilevante” non è più quello europeo, ma mondiale e, quindi, che le operazioni di concentrazione tra imprese vanno valutate anche rispetto a questo nuovo contesto; 2) esiste una strutturale asimmetria su questo nuovo “campo di gioco”, poiché alcuni degli attori godono di condizioni che rendono impari la competizione, a partire dai sussidi che alcuni Paesi utilizzano in maniera massiccia, falsando la concorrenza e rendendo di conseguenza più vulnerabili le imprese europee.

Da qui, due conseguenze concrete: 1) alcune regole, prime tra tutte quelle in tema di concentrazioni e aiuti di Stato, vanno riviste in profondità e modellate sul nuovo scenario; 2) se la competizione è impari, occorre individuare degli strumenti di difesa che, però, vanno pensati e allocati su scala sovranazionale, anche per evitare di difendersi dai “nemici sbagliati” (quelli interni al perimetro europeo, in una prospettiva che non può che considerare domestico quel mercato).

Consolidarsi per competere

Questo non significa arretrare rispetto ai capisaldi del mercato unico, cosa che sarebbe esiziale per un Paese come l'Italia votato all'export e bisognoso di investimenti (anche) esteri, ma creare le condizioni affinché le imprese europee possano, anche attraverso processi di consolidamento, competere con le realtà industriali dei Paesi terzi, assicurando al contempo la difesa degli interessi strategici, europei e nazionali, di matrice economica e non solo. Come Confindustria siamo stati tra i primi, già un anno fa nel documento presentato alle Assise di Verona, a evidenziare la necessità di un ammodernamento delle regole antitrust. Abbiamo poi lavorato in BusinessEurope per far convergere le associazioni industriali europee su questa linea di pensiero e non è un caso che, di recente, la Confindustria tedesca, Bdi, abbia espresso posizioni simili alle nostre in un interessante *paper* relativo ai rapporti con la Cina. Anche sul piano istituzionale sono arrivate le prime adesioni, come dimostrano le dichiarazioni del presidente del Parlamento europeo Antonio Tajani sulla necessità di cambiare le

regole della concorrenza per permettere ad aggregazioni europee di competere coi giganti mondiali, *in primis* cinesi.

Un approccio datato

La Commissione, invece, pare tuttora attestata su posizioni che negano rilevanza a questo dibattito. Il Regolamento sul controllo delle concentrazioni, adottato nel 1989 - non a caso più di trent'anni dopo il Trattato, per favorire il consolidamento dell'industria europea nei decenni successivi al secondo conflitto mondiale - e la cui ultima revisione risale al 2004, rimane ancorato al criterio delle soglie di fatturato. Le recenti ipotesi di modifica (a partire dal Libro bianco del 2014, passando per la consultazione pubblica di fine 2016) vanno sì nella direzione di ampliare i margini di discrezionalità della Commissione, ma sul presupposto di un ulteriore irrigidimento delle proprie prerogative e non certo per tener conto del mutato contesto globale.

Vicende di casa nostra, come la cessione “forzata” di Ast da parte dei finlandesi di Outokumpu (per inciso, alla stessa ThyssenKrupp da cui l'azienda era stata rilevata) o, più di recente, la querelle riapertasi sull'operazione Fincantieri-Stx France, sono la conferma di quanto sia lontano dai radar dei decisori europei il contemperamento, secondo canoni nuovi, tra tutela della concorrenza e promozione di una dimensione industriale europea competitiva nel contesto internazionale.

Il modello italiano

Quanto agli strumenti di difesa, l'ordinamento italiano è già oggi un buon riferimento. Grazie al lavoro fatto, dapprima con le regole in materia di *golden powers*, poi, con le modifiche più recenti che ne hanno ampliato il perimetro ai cosiddetti attivi strategici, il nostro Paese ha colto il punto di fondo e cioè che quando la competizione sullo scacchiere internazionale è impari o viziata dall'assenza di reciprocità, occorre identificare dei presidi. Serve adesso uno sforzo supplementare, a livello nazionale e, soprattutto, europeo. Sul fronte nazionale, completando il quadro regolamentare, *in primis* rispetto agli attivi ad alta intensità tecnologica. Si tratta di un'operazione complessa, che presuppone la definizione di una strategia industriale e che dovrà tenere insieme la tutela dell'interesse nazionale con quella della proprietà privata e della libertà di iniziativa economica.

Proprio perché così delicata, questa operazione dovrebbe avere una cornice di riferimento comune, europea. Anche perché una disciplina solo nazionale avrebbe un'efficacia limitata, esponendoci al rischio di acquisizioni realizzate attraverso imprese appartenenti ad altri ordinamenti europei non dotati di meccanismi di *screening* o dotati di meccanismi meno efficaci. Peraltro, questo non esclude che i singoli Stati membri possano mantenere prerogative decisionali, seppur temperate da opportuni strumenti di raccordo.

Il punto fermo di una disciplina armonizzata sui *golden power* dovrebbe però rimanere l'eccezionalità degli strumenti di difesa, sul presupposto della strategicità dell'impresa. Distinguere imprese strategiche da quelle che non lo sono sarà una delle principali sfide.

Il ruolo del decisore pubblico

Per le imprese non strategiche, rimane centrale il ruolo delle politiche pubbliche, europee e nazionali, che devono favorirne la crescita dimensionale e il rafforzamento patrimoniale, anche attraverso i processi di aggregazione e consolidamento. In questo quadro, occorrerà dedicare altresì una approfondita riflessione alle regole europee in tema di aiuti di stato, tenendo insieme, sempre secondo canoni nuovi, l'esigenza di evitare distorsioni concorrenziali con quella di fronteggiare la competizione dei grandi attori globali, che investono somme imponenti (anche pubbliche) nei settori in cui si giocheranno le sfide industriali del futuro.

L'auspicato ripensamento dei princìpi e delle regole antitrust rientra dunque a pieno titolo tra le leve che il decisore pubblico dovrà attivare per far sì che l'industria europea continui a essere competitiva sullo scacchiere internazionale. E ciò nella prospettiva di lungo termine che vede, per l'Europa, il rischio di perdere terreno con la conseguente messa in discussione del modello di sviluppo democratico e aperto che ha garantito a noi cittadini europei settanta anni di pace, prosperità e protezione.