

Le politiche per l'industria

di Alberto Heimler e Paolo Saba

1. Introduzione

I modesti ritmi di crescita della produzione e soprattutto gli elevati tassi di disoccupazione che hanno caratterizzato in questi ultimi anni tutti i paesi industriali, e in particolar modo quelli europei, ripropongono la necessità di individuare le modalità di intervento pubblico efficaci per affrontare le crisi recessive e favorire la crescita dell'economia. Il problema si pone con particolare evidenza nell'individuazione delle politiche per l'industria, intese qui come l'ampio insieme delle politiche che direttamente e indirettamente influenzano l'attività industriale attraverso strumenti diversi da quelli della politica macroeconomica.

Si tratta di un aggregato estremamente ampio, che comprende dalle politiche più generali di definizione del quadro normativo che regola l'attività economica, come le politiche di regolamentazione, la politica della concorrenza, ad alcuni aspetti della politica fiscale, la politica commerciale e la politica dell'istruzione. All'interno di questo aggregato può essere opportuno, a fini di chiarezza espositiva, introdurre una distinzione tra le politiche volte primariamente ed esplicitamente a modificare l'allocazione delle risorse tra attività e settori produttivi (politiche per l'industria di tipo *selettivo*), a cui generalmente si fa riferimento quando si utilizza in senso stretto il termine «politica industriale», e le politiche che, pur dirette al perseguimento di obiettivi di vario tipo, hanno come effetto quello di correggere fallimenti del mercato e/o di migliorare il contesto economico-istituzionale in cui operano le imprese (politiche per l'industria di tipo *orizzontale*).

Relativamente alle politiche selettive, numerose analisi nell'ambito della teoria del commercio internazionale, pur avendo l'obiettivo di fornire una spiegazione degli andamenti osservati degli scambi com-

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Le opinioni espresse in questo articolo sono quelle personali degli autori e non impegnano in alcun modo l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Si ringrazia Ginevra Bruzzone per gli utili suggerimenti.

mercili tra paesi, hanno fornito un nuovo sostegno teorico riguardo alla possibile utilità di interventi pubblici di questo tipo. In particolare i contributi di Krugman [1979], Dixit e Norman [1980], Lancaster [1980], Helpman [1981] e Ethier [1982], eliminando le ipotesi restrittive della teoria tradizionale dei vantaggi comparati (omogeneità dei prodotti, assenza di processi di apprendimento, rendimenti costanti di scala, e così via) e ampliando le interpretazioni dei flussi commerciali fondate essenzialmente sulla dotazione originaria di fattori, consentono, a una lettura di tipo normativo¹, di trovare giustificazioni per interventi pubblici volti a modificare «strategicamente» la posizione competitiva di un paese in conformità a un esplicito disegno di politica industriale.

Il presente lavoro si propone di esaminare queste argomentazioni e di evidenziare i limiti delle relative implicazioni normative, in relazione alle difficoltà di intervento connesse alla incompletezza dell'informazione a disposizione dei responsabili della politica economica, ai condizionamenti derivanti dal processo politico-amministrativo di definizione e attuazione delle scelte pubbliche e agli effetti perversi che le politiche di sostegno spesso determinano sugli incentivi delle imprese alla crescita e all'innovazione.

Nel prossimo paragrafo vengono brevemente discusse le politiche industriali di tipo selettivo, ponendo in evidenza i vincoli anche istituzionali che ne limitano fortemente l'efficacia. Viceversa le misure più generali di politica per l'industria, ossia quelle che hanno l'effetto di migliorare l'ambiente entro cui operano le imprese, possono risultare estremamente importanti nel favorire lo sviluppo e la crescita. Senza pretesa di esaustività, vengono considerati nei paragrafi successivi alcuni esempi di interventi di natura orizzontale: le politiche infrastrutturali; le politiche di promozione della concorrenza; l'attività di tutela della concorrenza. Un breve sommario conclude il lavoro.

2. Le politiche selettive

Gli interventi di politica industriale di tipo selettivo hanno tradizionalmente assunto due principali aspetti, di identificazione e promozione delle attività e dei settori vincenti e di supporto ai processi di ristrutturazione e di riconversione delle attività e dei settori in declino. Tuttavia questi interventi sono stati influenzati in modo pre-

¹ Tra i primi contributi in questa direzione cfr. Brander e Spencer [1981 e 1983].

ponderante da obiettivi diversi da quelli dello sviluppo di un'industria competitiva, consistenti in particolare in esigenze di tipo politico e sociale, quali per esempio il riequilibrio territoriale o la tutela dell'occupazione. Inoltre, la frammentarietà di questi interventi, in assenza di un disegno di lungo periodo, spesso ne ha fortemente ridotto l'efficacia anche rispetto a questo secondo tipo di obiettivi. Ciò che preme rilevare è che, potendo gli interventi a carattere sociale e quelli rivolti a promuovere l'efficiente funzionamento delle imprese risultare in contrasto tra loro, si pone l'esigenza, nella definizione delle politiche per l'industria, di distinguere chiaramente quali siano gli obiettivi perseguiti e di scegliere gli strumenti dell'intervento pubblico in modo da minimizzare i possibili *trade-offs*.

Le politiche per l'industria selettive rispondono tutte fondamentalmente alla stessa impostazione: determinare un modello di struttura industriale vincente e acquisire su questa base un vantaggio competitivo rispetto ad altri paesi. Le osservazioni che seguono si soffermano, rispettivamente: *a)* sulla effettiva possibilità di conseguire un vantaggio competitivo; *b)* sulle informazioni necessarie per adottare efficaci politiche selettive; *c)* sulle possibili distorsioni derivanti dal processo politico-amministrativo di formazione e attuazione delle scelte pubbliche; *d)* sulla presenza di vincoli normativi e istituzionali derivanti dal Trattato di Roma.

a) Possibilità di conseguire un vantaggio competitivo. Il punto di partenza, come pongono in evidenza Brander e Spencer [1981 e 1983], è che attraverso il sostegno a un'industria nazionale un governo può consentire a quest'ultima di conseguire vantaggi strategici nei confronti di eventuali concorrenti esteri. Va osservato tuttavia che le possibilità di successo di simili politiche di intervento, peraltro non direttamente auspiccate dai «nuovi teorici» del commercio internazionale, sono in realtà condizionate in modo determinante dall'eventualità che altri paesi adottino a loro volta strategie analoghe; nel qual caso, i vantaggi attesi potrebbero risultare completamente inesistenti.

Peraltro, se esiste un «vantaggio della prima mossa» il sostegno pubblico può far ottenere alle imprese coinvolte benefici duraturi. Per esempio, questo potrebbe essere il caso di industrie ad alto contenuto di innovazione, in situazioni caratterizzate da un forte grado di appropriabilità dei risultati della ricerca scientifica. Soltanto in queste circostanze potrebbe essere opportuno per il governo sostenere un'impresa nazionale, per consentire ad essa in futuro il conseguimento di quote elevate del mercato mondiale.

Tuttavia, queste conclusioni, spesso raggiunte attraverso l'ausilio di modelli estremamente semplificati, non tengono conto, come ricono-

sciuto da Baldwin [1992] e da Krugman [1992], delle insormontabili difficoltà che l'intervento pubblico dovrebbe superare per reagire alle azioni e reazioni strategiche dei diversi operatori di un mercato oligopolistico.

b) *Il problema dell'informazione.* L'aspetto più critico delle politiche selettive è l'ipotesi che il governo possieda la capacità analitica di scegliere le industrie vincenti nel futuro, che ci sia cioè una teoria che *a priori* possa spiegare le specializzazioni produttive dei diversi paesi e consentire di prevedere nel dettaglio, sulla base di caratteristiche oggettive, i relativi percorsi di sviluppo. Tuttavia, come argomenta per esempio Lindbeck [1981], non esiste alcuna ragione fondamentale individuabile *a priori* per cui negli anni '70 la Svezia si sia specializzata nella produzione di cuscinetti a sfera e il Giappone sia divenuto il primo produttore mondiale di motociclette. Sono state invece le scelte imprenditoriali degli individui e una serie di circostanze favorevoli, ben difficilmente prevedibili *ex ante*, che hanno determinato questi risultati².

Un'azione di sostegno pubblico a specifiche imprese o attività al fine di migliorare l'allocazione delle risorse può essere efficace soltanto in presenza di un'informazione completa e di perfetta razionalità rispetto agli obiettivi perseguiti da parte di coloro che decidono. In assenza di queste condizioni, le politiche selettive di promozione dell'industria vincente spesso implicano costi, in termini di risorse sottratte ad altre attività, ampiamente superiori agli incerti benefici dell'intervento.

c) *Distorsioni connesse al processo di scelta pubblica.* Le politiche selettive sono in genere soggette al solo controllo politico e originano pertanto da un processo decisionale non sempre trasparente. Al Governo infatti non vengono posti limiti, se non quelli derivanti da Trattati internazionali, relativamente al tipo e all'entità del sostegno da introdurre e alle imprese beneficiarie. Ciò favorisce lo sviluppo di attività di *rent-seeking* da parte degli operatori, che comportano costi non indifferenti sul piano sociale. Nella spartizione dei fondi pubblici alle imprese, infatti, tendono a prevalere alcuni interessi più «forti», in quanto più concentrati, rappresentati e organizzati (imprese esistenti, occupati esistenti) rispetto ad altri (gli interessi diffusi dei consumatori, gli interessi delle generazioni future, gli interessi delle imprese ancora non operanti). Come afferma Areeda [1993], la «splen-

² Cfr. Schultze [1983] per un'interpretazione «non costruttivistica» dei successi dell'industria giapponese.

didata impersonalità dei mercati», pur non rappresentando l'ottimo, impedisce ai politici di favorire un'industria soltanto per scopi elettorali.

d) *Vincoli istituzionali.* Infine, esistono numerosi vincoli di carattere normativo-istituzionale che limitano per i paesi membri dell'Unione Europea le possibilità di interventi di politica industriale di tipo selettivo, derivanti dagli impegni legati al processo di integrazione europea. Il Trattato che istituisce la Comunità Europea contiene infatti numerose disposizioni volte a impedire azioni degli Stati membri che distorcano o limitino i flussi di scambio all'interno dell'Unione. Si tratta delle norme in materia di concorrenza che limitano le possibilità di assegnazione da parte degli Stati di diritti esclusivi per lo svolgimento di un'attività economica (art. 90), di fornire un sostegno pubblico alle imprese (artt. 92-94), e di impedire trattamenti di favore nei confronti delle imprese nazionali nell'assegnazione delle commesse pubbliche.

Obiettivo di queste disposizioni è evitare che il sostegno che uno Stato membro assegna alle imprese nazionali o a taluni settori produttivi possa influenzare negativamente le condizioni degli scambi, alterando la concorrenza e discriminando nei confronti delle imprese di altri Stati membri. Il Trattato riconosce che gli aiuti alle imprese possono essere necessari, sia pure in situazioni particolari quali quelle legate alla presenza di diseconomie esterne o di estesi divari regionali. Peraltro nel Trattato non si trova una esatta definizione del termine «aiuti», ma, in proposito, la giurisprudenza comunitaria fa riferimento agli aiuti statali di ogni possibile genere, incluse le assegnazioni dirette di risorse, le erogazioni di denaro a fondo perduto, i finanziamenti agevolati, i trattamenti fiscali privilegiati e così via.

In generale vi è incompatibilità con le disposizioni comunitarie di qualsiasi aiuto che possa rafforzare la «posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi comunitari»³. Ciò che è rilevante non è la causa o l'obiettivo del sostegno, bensì esclusivamente il suo effetto⁴. Altri principi che emergono dalla giurisprudenza comunitaria sono quelli della quantificabilità del sostegno, la sua riferibilità allo specifico investimento che si intende promuovere e l'effettiva economicità di quest'ultimo. Ciò implica, come argomentano de Caprariis e Heimler [1993], che il Trattato delle Comunità Eu-

³ Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 17 settembre 1980, 730/79 (Philip Morris, Raccolta 1980, 2671).

⁴ Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 24 febbraio 1987, 310/85 (Deufil GmbH & Co., Raccolta 1987, 901).

ropee consente soprattutto l'introduzione di regimi di sostegno di tipo fiscale capaci di promuovere gli investimenti produttivi in maniera neutrale, senza cioè discriminare tra i diversi possibili ambiti di attività, piuttosto che il mantenimento di strumenti d'incentivazione che incidono direttamente sui costi gestionali di alcune imprese⁵.

3. Le politiche infrastrutturali

Numerose recenti analisi, per esempio Diewert [1986], Hulten e Schwab [1991], Berndt e Hansson [1992] e, per l'Italia, Milana [1989], hanno evidenziato i benefici economici derivanti dall'impatto esercitato sull'attività d'impresa dalla presenza di un capitale infrastrutturale diffuso ed efficiente. Gli operatori economici, infatti, sono i principali utilizzatori delle infrastrutture presenti in un paese, sia direttamente che indirettamente. Pertanto una maggiore diffusione e una migliore qualità della rete infrastrutturale consentono riduzioni dei costi di produzione delle imprese, favorendo l'introduzione e la diffusione di innovazioni tecnologiche spesso collegate all'utilizzazione di queste infrastrutture.

La nozione di infrastruttura presenta caratteristiche di grande generalità. Si tratta generalmente di beni pubblici che senza l'intervento dello Stato ben difficilmente verrebbero resi disponibili nelle quantità e nelle qualità adeguate. È possibile per esempio fare riferimento alle infrastrutture che favoriscono l'attività di trasporto (stradale, ferroviario, marittimo e aereo), che consentono lo sviluppo di servizi di telecomunicazione efficienti e che permettono un'ampia diffusione delle disponibilità energetiche. Inoltre anche il capitale umano può essere considerato un'infrastruttura in quanto presenta alcune caratteristiche tipiche del bene pubblico. Infatti, senza interventi di sostegno da parte dello Stato l'offerta di istruzione risulterebbe poco articolata e non sempre adeguata alle esigenze di crescita del paese.

Una rete infrastrutturale efficiente rappresenta una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per servizi pubblici poco costosi e di qualità elevata. Peraltro la caratteristica di bene pubblico dell'infrastruttura non necessariamente può essere estesa ai servizi a essa colle-

⁵ Proprio per questo la Commissione Europea ha adottato una decisione per infrazione nei confronti dello Stato italiano perché, tra l'altro, la fiscalizzazione degli oneri sociali per le sole imprese del Mezzogiorno costituisce una ingiustificata e non trasparente discriminazione tra imprese (93/254/CEE. Decisione della Commissione del 9 dicembre 1992, in *GUCE*, n. L 117, 13 maggio 1993).

gati. Pertanto, come verrà argomentato più avanti, promuovere una politica infrastrutturale non implica il mantenimento presso lo Stato dell'attività di fornitura dei relativi servizi, nel senso che le due attività, costruzione dell'infrastruttura e fornitura dei servizi collegati, possono essere tra loro separate.

I vantaggi ricavati dalle imprese attraverso l'utilizzazione delle infrastrutture si cumulano nel tempo, influenzando e retroagendo con i miglioramenti di produttività per ciò stesso determinati. Per esempio, la scarsità di ingegneri o di tecnici qualificati in un'area del paese potrebbe essere la ragione di una modesta presenza di imprese tecnologicamente avanzate. Peraltro, questa scarsità di imprese innovative contribuisce a impedire la crescita professionale degli ingegneri e dei tecnici comunque presenti, ripercuotendosi diffusamente sulle stesse possibilità di sviluppo delle imprese. Di conseguenza, col passare del tempo, si deteriora la già scarsa attrattiva dell'area alla localizzazione industriale, considerando che questi effetti positivi di retroazione si producono comunque nel resto del paese. L'effetto di esternalità sull'attività economica di una intensa politica infrastrutturale può quindi essere notevole e comportare non soltanto un miglioramento statico della posizione competitiva dell'industria, ma un innalzamento strutturale del tasso di crescita della produttività.

Inoltre una politica infrastrutturale influenza, sia pure indirettamente, gli equilibri industriali anche nella fase di costruzione delle nuove infrastrutture. Queste ultime sono spesso caratterizzate da un contenuto tecnologico notevole e, quindi, la loro ideazione e costruzione determina lo sviluppo di competenze e professionalità imprenditoriali che, a sua volta, consente l'ingresso delle imprese produttrici in nicchie di mercato in rapida crescita. Naturalmente, affinché una politica degli investimenti pubblici produca questi effetti benefici, occorre assicurare la trasparenza del processo di aggiudicazione degli appalti. Le commesse pubbliche devono infatti essere assegnate alle imprese più efficienti, caratterizzate cioè dal minor costo di produzione possibile. A queste condizioni la domanda pubblica produce importanti effetti in termini di crescita di imprenditorialità e di professionalità.

4. La promozione della concorrenza

Un contributo estremamente importante al processo di sviluppo e di crescita del sistema economico nel suo insieme può derivare anche da un ripensamento complessivo del rapporto tra Stato e mercato.

Ciò implica una più attenta e consapevole delimitazione dei rispettivi ambiti e assicura che, laddove pure l'intervento pubblico risulti necessario per garantire la tutela e il rispetto di legittimi interessi ed esigenze di natura generale, le scelte relative ai criteri, agli strumenti e alle modalità di intervento siano per quanto possibile indirizzate a evitare, o comunque a minimizzare, gli eventuali effetti distorsivi sul funzionamento dei mercati e sul corretto svolgimento del processo concorrenziale.

In questa prospettiva un rilievo primario assume l'esigenza di una generale politica di liberalizzazione e di deregolamentazione dell'attività economica nei numerosi settori nei quali, in assenza di sostanziali e comprovati fallimenti del mercato, la permanenza di diffusi vincoli legali e amministrativi limita in modo sostanzialmente ingiustificato lo sviluppo dell'iniziativa imprenditoriale e condiziona in misura spesso determinante i comportamenti delle imprese e le relative performance.

Anche quando finalizzata alla tutela di concorrenti interessi generali (per esempio, sicurezza pubblica, igiene, tutela ambientale), infatti, la regolamentazione tende frequentemente a operare come strumento discrezionale di intervento sulla struttura dell'offerta e di contingentamento degli accessi, piuttosto che esaurirsi nel semplice accertamento di eventuali presupposti e requisiti prescritti dalla legge. Queste limitazioni assumono quindi un ruolo spesso più funzionale alla protezione di determinate imprese o categorie di imprese che alle esigenze di promozione e di salvaguardia del benessere dei consumatori e della collettività, perché riducendo il grado di contendibilità dei mercati pongono le imprese che già vi operano al riparo dai rischi e dai condizionamenti derivanti da un'efficace concorrenza potenziale, favoriscono la creazione e il mantenimento di ingiustificate posizioni di rendita e indeboliscono gli incentivi imprenditoriali alla gestione efficiente delle risorse.

A questi inconvenienti, inoltre, si sommano gli effetti derivanti da un'estesa e immotivata regolamentazione dei comportamenti economici degli operatori. Attraverso il controllo autoritativo sui prezzi e la qualità dei prodotti e l'imposizione di numerosi vincoli e limitazioni all'espansione e alla diversificazione delle attività d'impresa o alla differenziazione delle modalità di esercizio di tali attività vengono introdotte rigidità e distorsioni rilevanti nel funzionamento dei mercati, ostacolando l'innovazione, il progressivo miglioramento dei processi produttivi, la crescita della produzione, l'innalzamento della qualità, l'ampliamento della gamma dei prodotti offerti. Inoltre viene pregiudicato il ruolo essenziale del sistema dei prezzi come strumento infor-

mativo e incentivante nel processo di allocazione delle risorse. Una regolamentazione così pervasiva impedisce anche lo sviluppo di una efficace disciplina concorrenziale dei mercati, rendendo spesso più agevole, in quanto meno costosa per le imprese, l'adozione di pratiche collusive finalizzate alla creazione e allo sfruttamento di artificiose opportunità di profitto a danno dei consumatori.

Problemi più complessi e delicati si pongono con riferimento alla possibilità di favorire un processo di apertura alla concorrenza in quei settori, peraltro estremamente rilevanti ai fini dell'attivazione e del sostegno allo sviluppo del sistema economico e produttivo come i principali servizi di pubblica utilità (energia elettrica, telecomunicazioni, trasporti, ecc.), nei quali la presenza di un esteso intervento pubblico, sia attraverso la regolamentazione degli accessi al mercato e dei comportamenti degli operatori, sia mediante il controllo proprietario delle imprese, traeva principalmente fondamento, almeno sul piano teorico, dalla particolarità delle condizioni tecniche ed economiche di produzione (elevati investimenti irrecuperabili, rilevanti economie di scala e di gamma), a lungo ritenute tali da escludere non solo la possibilità, ma l'opportunità stessa, dal punto di vista dell'efficienza produttiva, di una configurazione concorrenziale dei relativi mercati.

Anche in tali ambiti l'evoluzione della domanda e dei processi produttivi, e soprattutto l'avanzamento del progresso tecnologico hanno introdotto cambiamenti sostanziali relativamente alla tipologia e alle modalità di erogazione dei servizi e, consentendo il superamento degli stessi vincoli connessi all'unicità delle infrastrutture di rete, hanno comportato una complessiva ridefinizione dei mercati e determinato in numerosi casi le condizioni per lo sviluppo di un'effettiva concorrenza.

D'altra parte, la transizione verso un regime concorrenziale relativamente a settori per molto tempo sottratti alla disciplina del mercato e caratterizzati in prevalenza da consolidati assetti monopolistici, richiede non solo l'eliminazione o il sostanziale ridimensionamento dei vincoli normativi all'ingresso di nuovi operatori nella fornitura di servizi di pubblica utilità, ma anche interventi concreti di riforma complessiva degli assetti regolamentativi esistenti, al fine di garantirne la funzionalità rispetto agli obiettivi di promozione e di sviluppo della concorrenza.

Due aspetti, in questo senso, assumono particolare rilevanza. Il primo si collega alla necessità di tener conto degli effetti di estese politiche di liberalizzazione degli accessi al mercato in presenza di strutture tariffarie fortemente dissociate rispetto ai costi in quanto caratterizzate da rilevanti fenomeni di sovvenzionamento incrociato. In

questi casi, infatti, l'eventuale ingresso di nuove imprese potrebbe essere motivato non da effettivi vantaggi in termini di efficienza, ma dal semplice sfruttamento di artificiose opportunità di profitto generate da una struttura tariffaria distorta. Alle misure di liberalizzazione dovrebbe pertanto accompagnarsi un generale riequilibrio delle strutture tariffarie, basato sulla limitazione dei sussidi incrociati e su modalità meno distorsive di copertura degli oneri eventualmente connessi all'esigenza di garantire comunque l'universalità del servizio⁶.

Un secondo aspetto attiene alla possibilità che l'impatto atteso dalla liberalizzazione dei mercati risulti sostanzialmente compromesso dalla permanenza di imprese in posizione economicamente dominante e in grado di impedire lo sviluppo di condizioni non distorte di concorrenza attraverso un uso indebito del proprio potere di mercato. Ciò riguarda in particolare i servizi pubblici caratterizzati dalla presenza di una rete fissa non economicamente sostituibile, dove l'esercizio esclusivo della rete, se non opportunamente regolamentato, può consentire al gestore che operi contemporaneamente anche nei mercati dei servizi ad essa collegati, di precludere o ostacolare in misura significativa l'ingresso di eventuali concorrenti su questi mercati, attraverso il ricorso a pratiche restrittive o discriminatorie nella fissazione delle condizioni di accesso di terzi alle infrastrutture essenziali per la fornitura dei servizi.

In questa prospettiva, pertanto, il rapporto tra interventi di regolamentazione e funzionamento dei meccanismi concorrenziali nell'ambito dei servizi di pubblica utilità tende nel complesso a configurarsi in termini di stringente complementarietà, piuttosto che di reciproca esclusione; l'intervento pubblico assume cioè un ruolo essenziale nell'attivazione della concorrenza in questi settori e una funzione importante di supporto dei processi di liberalizzazione dei mercati.

Un sostegno rilevante, in tal senso, può infine derivare dalla privatizzazione delle imprese operanti nella fornitura di servizi di pubblica utilità. In generale, infatti, la privatizzazione tende a eliminare o a ridurre la presenza di ingiustificate situazioni di privilegio nel confronto concorrenziale e ad accrescere gli incentivi alla gestione effi-

⁶ Per esempio, al fine di assicurare l'erogazione del servizio anche laddove le condizioni di costo e di domanda siano tali da non consentirne la fornitura su basi commerciali, potrebbe essere opportuna l'introduzione di una specifica tassa di accesso al mercato che, sulla base di una preliminare quantificazione dell'entità dei sussidi necessari, ne permetta la ripartizione dell'onere tra tutte le imprese. In questo modo sarebbe possibile soddisfare le esigenze di universalità del servizio senza determinare ingiustificati svantaggi concorrenziali per le imprese eventualmente soggette all'obbligo di fornitura.

ciente delle imprese. La privatizzazione può rappresentare infatti uno strumento estremamente efficace di promozione della concorrenza se indirizzata a favorire, anche attraverso eventuali interventi di riorganizzazione e separazione societaria delle imprese, una sostanziale trasformazione degli assetti strutturali dei mercati tale da garantire, laddove possibile e opportuno, una maggiore articolazione dell'offerta e una più netta distinzione tra attività in monopolio e attività aperte alla concorrenza.

Le industrie dei servizi di pubblica utilità rappresentano oggi una quota consistente del prodotto interno lordo di tutti i paesi e una quota anche più elevata del loro stock di capitale; inoltre i servizi erogati costituiscono input essenziali e difficilmente sostituibili di qualsiasi attività economica. L'avvio di una efficace politica di liberalizzazione e di promozione della concorrenza, indirizzata a favorire più elevati livelli di efficienza e di qualità nella fornitura di questi servizi, assume quindi, sia direttamente che indirettamente, un ruolo determinante ai fini della crescita e dello sviluppo del sistema economico e produttivo.

Particolarmente indicativa, in questo senso, è l'esperienza derivante dalle politiche di liberalizzazione adottate in molti paesi nel corso dell'ultimo decennio nel settore delle telecomunicazioni, dove il processo di apertura alla concorrenza, che ha inizialmente interessato l'ambito dei servizi a valore aggiunto e di radiotelefonía mobile, si è progressivamente esteso alla stessa fornitura del servizio di telefonia vocale attraverso interventi diretti a favorire l'accesso dei terzi alle reti e la rivendita di capacità trasmissiva sulle linee affittate. Nei paesi in cui l'apertura alla concorrenza è stata più sensibile, maggiore è stato anche l'impulso allo sviluppo, all'innovazione tecnologica e alla differenziazione dei servizi e più significativi sono stati i benefici per gli utenti in termini di prezzi e qualità delle prestazioni. Nel periodo 1985-90 la quota sul totale del prodotto interno lordo originata nel settore dei servizi di telecomunicazione è aumentata in modo particolarmente accentuato negli Stati Uniti (da 2,8% a 3,2%), nel Regno Unito (da 2,2% a 2,4%), in Nuova Zelanda (da 2,2% a 3,2%) e in Australia (da 2% a 2,9%). Viceversa nei paesi con gestori di reti di telecomunicazione in posizione di monopolio, come la Francia e la Germania, il settore delle telecomunicazioni è cresciuto meno del resto dell'economia, mentre in Italia la crescita del settore è risultata analoga a quella del sistema economico nazionale. Inoltre, nei paesi che hanno aperto alla concorrenza il servizio di telefonia vocale, le tariffe per chiamate internazionali risultavano nel 1990 minori della media di tutti i paesi industriali e comunque sensibilmente inferiori a

quelle prevalenti nei paesi, tra cui l'Italia, caratterizzati dalla presenza di una struttura dell'offerta monopolistica. Questa conclusione rimane valida anche quando si considera il costo complessivo sostenuto dagli utenti per il servizio di telefonia vocale; infatti, in tutti i paesi in cui è stata promossa la concorrenza nel servizio telefonico il tasso di riduzione delle tariffe praticate è stato maggiore negli ultimi anni di quello registrato nei paesi in cui la struttura dell'offerta è più rigidamente controllata. La promozione di assetti concorrenziali nel settore non ha del resto comportato il deterioramento della qualità del servizio che molti temevano sarebbe avvenuto in relazione alla necessità dei gestori di comprimere i costi a seguito di una più accesa concorrenza. Al contrario, dalle numerose esperienze finora analizzate relative ai paesi che hanno avviato estesi processi di liberalizzazione e di promozione della concorrenza, emergono notevoli miglioramenti nella qualità del servizio, misurati in termini del tempo di attesa per l'installazione di una linea telefonica e del numero di casi di insoddisfacente funzionamento della rete. Infine, i nuovi operatori entrati nel mercato, adottando tecnologie di produzione più avanzate, hanno obbligato le imprese in posizione dominante ad adeguare la propria tecnologia per non subire notevoli svantaggi competitivi⁷.

Analoghe politiche di liberalizzazione sono state recentemente adottate in diversi paesi (tra i quali il Regno Unito, il Cile, l'Argentina, la Norvegia, il Perù) nel settore dell'energia elettrica, evidenziando anche in tale ambito la possibilità di coniugare l'introduzione di sostanziali elementi di concorrenza nelle attività di produzione e vendita di elettricità con la tutela delle esigenze connesse alla sicurezza, alla continuità, all'efficienza e alla universalità delle forniture. Nella maggior parte dei casi il processo di apertura alla concorrenza, che ha comportato interventi radicali di riforma dei preesistenti assetti proprietari, organizzativi e regolamentativi del settore, ha reso possibile lo sviluppo di strutture produttive sensibilmente più articolate, favorendo l'accesso di nuovi operatori nei mercati liberalizzati, stimolando il confronto concorrenziale tra una pluralità di produttori indipendenti, nonché tra produttori e distributori nella fornitura di elettricità alle grandi utenze, e consentendo in tali ambiti una completa deregolamentazione dei relativi prezzi. Nonostante la difficoltà di valutare gli effetti complessivi di queste politiche in un arco di tempo che è ancora troppo limitato in rapporto alla complessità degli interventi effettuati e delle caratteristiche tecniche ed economiche di funzionamento

⁷ In proposito si veda Ocse [1993].

del settore, l'esperienza sinora maturata evidenzia, tuttavia, risultati generalmente confortanti. Pressoché ovunque, infatti, come affermato da Covarrubias e Maia [1994], si è assistito a un sostanziale aumento del livello di efficienza operativa delle imprese, in gran parte favorito dalla privatizzazione delle imprese stesse e da un complessivo riequilibrio delle strutture tariffarie indirizzato a consentire una maggiore corrispondenza tra prezzi e costi di fornitura; nei segmenti aperti alla concorrenza i prezzi di fornitura dell'energia elettrica hanno registrato riduzioni consistenti che in taluni casi hanno raggiunto anche il 40%, mentre gli aumenti (peraltro non eccessivamente elevati) delle tariffe relative alle forniture effettuate in regime di monopolio – e quindi regolamentate – hanno per lo più corrisposto alla progressiva riduzione o eliminazione delle distorsioni collegate ai precedenti meccanismi di sovvenzionamento incrociato e all'attivazione di altri strumenti redistributivi per la soddisfazione di specifiche esigenze sociali. Benefici significativi si sono infine registrati in termini di miglioramento della qualità delle prestazioni effettuate all'utenza e, soprattutto, di aumento della varietà e flessibilità delle condizioni contrattuali di fornitura, la cui diversificazione (per esempio attraverso l'introduzione e la diffusione di tariffe multiorarie) non solo garantisce maggiori possibilità di adattamento alle esigenze degli utenti, ma tende anche a promuovere un uso sensibilmente più efficiente dell'energia.

5. La tutela della concorrenza

La teoria tradizionale ha generalmente impostato la valutazione delle problematiche concorrenziali basandosi sul confronto tra le diverse configurazioni di prezzo e di quantità originate da strutture di mercato alternative, peraltro senza preoccuparsi delle condizioni di stabilità delle situazioni di equilibrio individuate. In particolare si afferma che se la struttura dell'industria fosse perfettamente concorrenziale, i prezzi sarebbero inferiori a quelli del monopolio e le quantità vendute risulterebbero sensibilmente superiori. Questo vantaggio per il consumatore originato dalla struttura concorrenziale del mercato rappresenta tradizionalmente il principale fondamento teorico per l'introduzione di una efficace politica antimonopolistica diretta a riportare il prezzo del bene al suo costo marginale, favorendo così l'uguaglianza al margine tra il beneficio per il consumatore, pari al prezzo pagato per il bene, e il costo di produzione.

Tuttavia, i benefici esercitati dall'introduzione di una politica antimonopolistica devono essere valutati tenendo conto delle problemati-

che relative all'individuazione delle effettive condizioni che consentono a un'impresa il raggiungimento e il successivo mantenimento di una posizione di monopolio. Da questo fondamentale punto di vista, in presenza di rendimenti non crescenti di scala e in assenza di barriere all'entrata, il monopolio è conseguibile soltanto se favorito e protetto da un intervento pubblico quale la tutela di un brevetto, di un diritto d'autore o la concessione di un diritto esclusivo. In assenza di queste circostanze, la costituzione di posizioni di monopolio, per esempio a seguito della scoperta di un nuovo prodotto, rappresenta una situazione solo temporanea. Infatti, a meno che non venga impedito autoritativamente ad altre imprese l'ingresso nel mercato, gli extraprofitti realizzati dal monopolista costituiscono un importante segnale per attirare nuovi operatori, favorendo così il ripristino di condizioni pienamente concorrenziali. Generalmente, pertanto, in assenza di vincoli normativi all'ingresso di nuove imprese nel mercato, l'operare delle forze concorrenziali tende endogenamente a far scomparire gli extraprofitti monopolistici.

Questa considerazione rende discutibile una politica antimonopolistica indirizzata a stabilire autoritativamente il livello dei prezzi in un mercato con tali caratteristiche. Un'autorità pubblica troverebbe peraltro notevoli ostacoli di natura informativa per fissare un prezzo pari al costo marginale dell'impresa. Pertanto la possibilità che un equilibrio concorrenziale venga conseguito attraverso il libero gioco delle forze del mercato rende del tutto superflua, e in alcuni persino dannosa, una politica antimonopolistica così generalizzata.

Esiste comunque un'altra ragione fondamentale secondo la quale un intervento pubblico nei confronti di un monopolio che trae origine da una maggior efficienza dell'impresa risulterebbe estremamente dannoso. Infatti i profitti di monopolio costituiscono un essenziale incentivo per favorire gli aumenti di produttività e i miglioramenti qualitativi dell'impresa. In tale contesto, soprattutto qualora il potere di mercato derivi dalla produzione di un prodotto innovativo, la società nel suo insieme non subisce perdite di benessere in conseguenza della formazione del monopolio. Infatti, come recentemente argomenta Romer [1994], se a un produttore fosse impedito di conseguire profitti di monopolio, egli potrebbe non trovare gli incentivi sufficienti a impegnarsi in attività di ricerca rischiose. In queste circostanze la società nel suo insieme subirebbe la perdita dell'intera produzione e il conseguente danno risulterebbe superiore a quello originato dal livello monopolistico dei profitti.

Da tali brevi osservazioni emerge che, per contrastare il monopolio, l'intervento pubblico debba essere limitato ai casi di ostacoli natu-

rali o strategici che impediscano l'effettivo operare della concorrenza per un periodo di tempo sufficientemente lungo. Nel caso del monopolio naturale le condizioni tecnologiche della produzione non consentono generalmente l'operare della concorrenza. L'intervento pubblico, come argomentato nel paragrafo precedente, ha pertanto l'obiettivo di impedire la fissazione di prezzi di monopolio, attraverso un'opportuna regolamentazione dei comportamenti d'impresa. Viceversa, per impedire i comportamenti strategici d'impresa tendenti a costituire o a mantenere un monopolio ostacolando le possibilità concorrenziali degli altri operatori presenti sul mercato, gli strumenti dell'intervento pubblico devono risultare particolarmente sofisticati. Essi devono riuscire a individuare e impedire soltanto le azioni tendenti a danneggiare i concorrenti, non quelle dirette a favorire l'efficienza e la competitività dell'impresa.

Peraltro i più recenti contributi in materia di economia dell'anti-trust non escludono, ma affinano la portata degli interventi di tutela della concorrenza. In generale, infatti, essi indicano che le condizioni concorrenziali vengono spesso mantenute senza necessità di interventi esterni di regolamentazione, ma derivano dalla stessa specificità e complessità dei mercati. Il divieto dei comportamenti lesivi della concorrenza diviene pertanto soprattutto diretto a rimuovere le posizioni di privilegio e di rendita originate dai comportamenti abusivi delle imprese, da accertare di volta in volta sulla base di indagini e approfondimenti specifici. Intesa in questo senso, la tutela della concorrenza richiede un'analisi separata caso per caso dei possibili effetti restrittivi originati da un certo comportamento. Esiste infatti il rischio che eventuali divieti di tipo sistematico e generalizzato, in particolare quando incidono sull'attività di ricerca scientifica delle imprese⁸, producano soprattutto danni al sistema economico, essendo molti comportamenti d'impresa motivati da intenti proconcorrenziali. Pertanto un'applicazione meccanica della normativa potrebbe impedire effettivamente alle imprese la possibilità di competere in maniera completa ed efficace.

In questa prospettiva l'attività di tutela della concorrenza diviene essa stessa politica per l'industria, nel senso che detta le regole che in maniera uniforme e trasparente favoriscono lo sviluppo e la crescita di determinati settori ed attività. Si tratta di un insieme di regole che consente il raggiungimento di equilibri di mercato il più possibile vicini a quelli concorrenziali e che, impedendo il mantenimento di arti-

⁸ Per un'analisi approfondita di questi aspetti cfr. Jorde e Teece [1992].

ficiali condizioni di privilegio ottenute attraverso comportamenti strategici nei confronti di altre imprese, rende possibile l'ingresso di nuovi operatori nel mercato, lo sviluppo di una concorrenza effettiva e la diffusione di prodotti e processi innovativi.

6. Conclusioni

Relativamente alle politiche industriali di tipo selettivo, numerosi studi empirici mostrano che la loro presenza, pur distorsiva, non rappresenta un costo molto elevato per la società. Si stima che i danni prodotti dagli interventi di sostegno siano quantitativamente modesti, generalmente non superiori all'1-2% del prodotto interno lordo⁹. Molti economisti ritengono quindi non prioritaria l'eliminazione del sostegno pubblico alle attività produttive, visto che gli svantaggi che esso determina risultano quantitativamente poco rilevanti. Pertanto, la rimozione degli interventi di sostegno viene spesso ritenuta non essenziale per la definizione di un ambiente favorevole alla crescita economica di un paese, soprattutto considerando gli effetti fortemente positivi determinati dalle più tradizionali politiche macroeconomiche.

Nella realtà, tuttavia, i danni economici generati dalle azioni di sostegno e di protezione possono risultare molto più rilevanti di quanto comunemente si ritiene perché questi interventi, limitando il funzionamento dei meccanismi di mercato, riducono il grado di competizione economica e determinano un rallentamento effettivo del processo di innovazione, indebolendo la crescita e lo sviluppo in modo molto più sostanziale. I trasferimenti alle imprese associati alle politiche di sostegno tendono infatti a rendere meno stringente il loro vincolo di bilancio, ostacolando il necessario perseguimento dell'efficienza e favorendo i comportamenti accomodanti delle imprese. Di conseguenza queste ultime non sempre reagiscono in modo efficace all'evoluzione dei mercati. Inoltre, qualora il sostegno pubblico raggiunga una certa rilevanza, risulta particolarmente conveniente per l'impresa adoperarsi attivamente per conseguire un aumento dei trasferimenti pubblici a suo favore, distogliendo così risorse umane e finanziarie dall'attività produttiva. In questo modo vengono poste le basi per un progressivo decadimento dell'impresa, spesso inizialmente contrastato proprio at-

⁹ Krugman [1990], riferendosi ai danni che le politiche protezionistiche esercitano sull'economia americana, afferma che essi vengono misurati in modo molto impreciso e risultano sempre estremamente modesti.

traverso un aumento dei trasferimenti pubblici che hanno concorso attivamente a promuoverlo.

Viceversa le imprese, e la società nel suo insieme, possono ricavare notevoli benefici da interventi di politica industriale di tipo orizzontale capaci di migliorare l'ambiente entro cui le imprese operano, contribuendo agli aumenti di produttività e alla riduzione dei costi di produzione. Si tratta di un insieme di politiche che, tra le altre, comprendono il miglioramento qualitativo dei servizi pubblici anche attraverso progressivi interventi di liberalizzazione dei mercati. Inoltre possono essere considerate di tipo orizzontale le politiche capaci di garantire il mantenimento di un ambiente concorrenziale per le imprese. Ciò implica l'eliminazione di tutti i vincoli normativi e regolamentari che ingiustificatamente frenano lo sviluppo dell'attività imprenditoriale e l'adozione di efficaci politiche tendenti a ostacolare i comportamenti restrittivi delle imprese. La concorrenza, infatti, ostacolando il mantenimento di ingiustificate posizioni di rendita, un regime concorrenziale consente alle imprese più efficienti di emergere, di sviluppare tecnologie innovative e di diffondere nuovi prodotti, a beneficio dei consumatori e di tutta la collettività.

Riferimenti bibliografici

- Areeda, P. (1993), *Antitrust law as industrial policy: Should judges and juries make it?*, in T. M. Jorde e D. J. Teece (a cura di), *Antitrust, Innovation and Competitiveness*, New York, Oxford University Press, pp. 29-46.
- Baldwin, R. E. (1992), *Are economists' traditional trade policy still valid?*, in «Journal of Economic Literature», 30, pp. 804-29.
- Berndt, E. R. e Hansson, B. (1992), *Measuring the contribution of public infrastructure capital in Sweden*, in «Scandinavian Journal of Economics», Supplement, 94, pp. 151-68.
- Brander, J. A. e Spencer, B. J. (1981), *Tariffs and the extraction of foreign monopoly rents under potential entry*, in «Canadian Journal of Economics», 14, pp. 371-89.
- (1983), *International R&D rivalry and industrial strategy*, in «Review of Economics Studies», 50, pp. 707-22.
- de Caprariis, G. e Heimler, A. (1992), *Mercato unico europeo e politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in «Rassegna di statistiche del lavoro», 2, pp. 59-68.
- Covarrubias, A. J. e Maia, S. B. (1994), *Reforms and private participation in the power sector of selected Latin American and Caribbean and industrialized countries*, World Bank, Latin American and the Caribbean Technical Department, Report n. 33, Washington (D.C.).

- Diewert, W. E. (1986), *The Measurement of Economic Benefits of Infrastructure Capital*, Lecture Notes in Economics and mathematical System Series, vol. 278, New York, Verlag.
- Dixit, A.K. e Norman, V. (1980), *Theory of International Trade*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ethier, W. (1982), *National and international returns to scale in the modern theory of international trade*, in «American Economic Review», 72, pp. 389-405.
- Helpman, E. (1981), *International trade in the presence of product differentiation, economies of scale and monopolistic competition - A Chamberlanian-Heckscher-Ohlin approach*, in «Journal of International Economics», 11, pp. 305-40.
- Hulten, C. R. e Schwab, R. M. (1991), *Public capital formation and the growth of regional manufacturing industries*, in «National Tax Journal», 44, pp. 121-34.
- Jorde, T. M. e Teece, D. J. (1992), *Innovation, cooperation and antitrust*, in T. M. Jorde e D. J. Teece (a cura di), *Antitrust, Innovation and Competitiveness*, New York, Oxford University Press, pp. 47-81.
- Krugman, P. (1979), *Increasing returns, monopolistic competition and international trade*, in «Journal of International Economics», 9, pp. 469-79.
- (1990), *The Age of Diminished Expectations - U.S. Economic Policy in the 1990s*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- (1992), *Does the new trade theory require a new trade policy?*, in «The World Economy», 15, pp. 423-42.
- Lancaster, K. (1980), *Intra-industry trade under perfect monopolistic competition*, in «Journal of International Economics», 10, pp. 151-75.
- Lindbeck, A. (1981), *The Scandinavian experience with industrial policy*, mimeo.
- Milana, C. (1989), *Un'analisi di equilibrio economico generale delle infrastrutture di trasporto in Italia*, in Banca d'Italia, in «Numero speciale dei Contributi all'analisi economica del Servizio Studi», Roma, pp. 515-55.
- OCSE (1993), *Perspectives des Communications 1993*, Politiques d'information, d'informatique e des communications, Paris.
- Romer, P. (1994), *New goods, old theory, and the welfare costs of trade restrictions*, in «Journal of Development Economics», 43, pp. 5-38.
- Schultze, C. L. (1983), *Industrial policy: A dissent*, in «The Brookings Review», 2, pp. 3-12.