

Concorrenza e politica industriale: cosa cambia con la globalizzazione

di Michele Grillo*

SOMMARIO: Introduzione – 1. Una prospettiva storico-istituzionale – 2. Una prospettiva teorica – 3. L'impatto della globalizzazione – 4. Il ritorno alla politica industriale – 5. Il Rapporto Draghi – Conclusioni.

ABSTRACT

Le ragioni dell'intervento pubblico tra tutela della concorrenza e politica industriale hanno attraversato significativi cambiamenti con la globalizzazione. Mentre i Paesi emergenti hanno tratto in ampia misura i benefici della globalizzazione, le aspettative deluse hanno modificato in Occidente la visione tradizionale del commercio internazionale come strumento per favorire relazioni pacifiche ed efficienti tra i Paesi. Negli Usa la politica industriale ha così cessato di essere vista come rimedio al fallimento del mercato ed è diventata strumento per sostenere la capacità competitiva dell'industria nazionale. Anche in Europa il Rapporto Draghi ha fatto proprio questo punto di vista. Tuttavia, mentre in USA il nuovo disegno di politica industriale non ha chiamato in causa le istituzioni antitrust, il Rapporto Draghi sollecita un rinnovamento della politica europea della concorrenza, per incoraggiare la capacità innovativa di imprese con elevato potere di mercato. Il saggio argomenta che la tesi del Rapporto Draghi, in base alla quale, in assenza di un controllo del loro potere di mercato, imprese private di grandi dimensioni possono contribuire meglio alla capacità innovativa, alla produttività e alla competitività dell'industria europea trova un fondamento molto debole nell'analisi economica dei mercati di concorrenza imperfetta.

Globalization has led to a conspicuous change in the juxtaposition of industrial policy w.r.t. the working of competitive markets in western countries. In fact, worldwide, the largest benefits of globalization have been accruing asymmetrically to a number of emergent countries. Disappointed expectations in the West have substantially affected the traditional appreciation of competition as the basis of peaceful and efficient

* Il saggio rielabora l'intervento al convegno su *Tutela della concorrenza, regolazione economica e politica industriale nel nuovo paradigma europeo di disciplina dei mercati. A 10 anni dalla nascita della Rivista della Regolazione dei Mercati*, Milano, 5 giugno 2024, ed è in corso di pubblicazione su *Rivista della Regolazione dei Mercati*. Sono grato a Gian Paolo Barbetta, Dario Cossutta, Francesco Denozza, Gianpaolo Galli, Federico Ghezzi, Elena Granaglia, Michele Polo, Lorenzo Sacconi e Georg Senoner per i commenti ricevuti.

international relations. Starting from the U.S., rather than a remedy for market failure, industrial policy has become a tool for enhancing the competitive strength of domestic industries in external markets. In the European Union, the *Draghi Report* also points to such view. In contrast, while in the U.S. antitrust does not enter into the new design of industrial policy the *Draghi Report* urges also a revamping of the European competition policy to enhance innovative strategies arising from firms with significant market power. The paper argues that economic analysis of imperfectly competitive markets provides very flimsy support to the view that, under uncontrolled market power, big private firms positively contribute to innovation efforts, productivity growth and competitive strength of the European industries.

Introduzione

Tra la seconda guerra mondiale e il primo decennio del secolo, il dibattito sull'intervento dello Stato nell'organizzazione economica delle attività produttive è stato articolato in Occidente intorno alla contrapposizione tra intervento pubblico *indiretto* e intervento pubblico *diretto*. La finalità dell'intervento *indiretto* è quella di favorire l'operare di un meccanismo di *mercato* attraverso il quale le imprese e i consumatori interagiscono come soggetti autonomi nelle proprie scelte. Nell'intervento *diretto* le decisioni economiche rilevanti sono invece affidate a scelte collettive che possono essere descritte sinteticamente come *politica industriale* quando il loro obiettivo investe l'organizzazione delle attività produttive. L'antitesi tra le due forme di intervento pubblico è risolta, nella pratica, ammettendo la compresenza di entrambe, ma condizionandole a circostanze che, alla luce della teoria economica, consentono (o non consentono) di fare affidamento sulla capacità del mercato di dare luogo a esiti sociali che non contrastino (almeno in misura significativa) con una condizione di efficienza *nel senso di Pareto*¹. Così, quando l'analisi economica suggerisce che l'interazione di mercato è compatibile con esiti *paretianamente* efficienti, l'intervento pubblico si giustifica se, e nei termini in cui, esalta l'operare del meccanismo concorrenziale. All'opposto, gli interventi *diretti* di politica industriale sono giustificati in presenza di *fallimento del mercato*, cioè quando l'interazione nel mercato produce equilibri sociali inefficienti.²

¹ Un esito sociale è *efficiente nel senso di Pareto* se nessuna modifica del comportamento dei soggetti sociali è in grado di produrre un diverso esito sociale che sarebbe preferito da tutti.

² In questo lavoro analizzo la contrapposizione tra politiche per la tutela della concorrenza e politica industriale solo con riferimento all'organizzazione economica delle attività produttive. Ignoro, in altri termini, le giustificazioni dell'intervento *diretto* quando l'esito dell'interazione di mercato è efficiente nel senso di Pareto, ma non è desiderabile per le sue caratteristiche distributive. In queste circostanze, una società può essere indotta a forzare un esito diverso da quello del mercato

Negli ultimi anni, il quadro si è modificato in modo repentino. La giustificazione dell'intervento *diretto* si è ampliata senza porsi in contrasto con l'operare di mercati concorrenziali, ma sovrapponendosi a questi in numerose circostanze.³ Storicamente si fa risalire l'emergere di un diverso modello di *policy* alle reazioni alla crisi finanziaria del 2008. Successivamente, altre criticità (come la sfida del cambiamento climatico o la pandemia del 2020) sono state chiamate in causa. In ciascuna di queste evenienze, riferirsi al *fallimento del mercato* non è sufficiente per cogliere la complessità dei criteri ai quali informare le modalità dell'intervento pubblico.

Una ragione frequentemente invocata – anche nel *Rapporto sul futuro della competitività europea* predisposto da Mario Draghi per la Commissione europea nell'ottobre 2024 – per motivare il mutato quadro di riferimento è la necessità di andare oltre una valutazione *statica* dei benefici attesi dalle due forme di intervento pubblico, per enfatizzarne le implicazioni dinamiche, in termini di innovazione tecnologica, di produttività e, più in generale, dei diversi fattori *competitivi* che incidono sulla crescita economica. La politica industriale è entrata così nel dibattito di *policy* non in chiave di contrasto, ma di complementarità, con l'operare dei mercati.

Tornerò sul Rapporto Draghi in sede conclusiva. In questo lavoro mi propongo prioritariamente una riflessione astratta sulle ragioni che hanno indotto i Paesi a economia di mercato a modificare il disegno normativo, ampliando la sfera dell'intervento diretto nel combinare politiche per la tutela della concorrenza e politica industriale. In particolare, mi concentrerò sulle ricadute, in questi Paesi, del processo di globalizzazione che, per le modalità drastiche e la loro *radicalità* (concettuale), chiamano in causa – ben oltre la contrapposizione, più retorica che analitica, tra effetti statici e dinamici delle forme di intervento - presupposti fondamentali sia di teoria economica sia, per l'Unione europea, del suo disegno istituzionale.

Il lavoro è organizzato come segue. I primi due paragrafi sono dedicati a due aspetti di rilievo che tradizionalmente entrano in gioco quando si confrontano intervento pubblico diretto e indiretto in economia. Il primo paragrafo richiama alcune differenze storico-istituzionali tra i Paesi occidentali, sia pure nel comune modello di economia di mercato. Queste differenze hanno importanti ricadute per l'assetto istituzionale dell'Unione europea che privilegia *gerarchicamente* l'intervento indiretto sull'intervento diretto. Il secondo paragrafo rievoca le ragioni teoriche per le quali, nella seconda metà del secolo XX, i sistemi di *mercato* hanno guardato con favore

ricorrendo a una decisione pubblica, talvolta anche sopportando una perdita in termini *paretiani*, e quindi un costo in termini di efficienza.

³ Si veda Marcello Clarich, *Concorrenza, regolazione e politica industriale nel nuovo contesto geopolitico*, ASTRID Rassegna N.1/2025.

all'intervento indiretto anche nella consapevolezza che i meccanismi concorrenziali operano in modo imperfetto nel mondo reale. Quando vicende storiche hanno fatto venir meno il confronto tra sistemi di mercato e sistemi pianificati, queste stesse ragioni hanno influenzato significativamente le modalità con cui è stato affrontato il mercato *globale*. Agli effetti della globalizzazione è dedicato il terzo paragrafo. Nel volgere di pochi anni, molte aspettative sulla globalizzazione sono state però deluse, in particolare nei Paesi occidentali. Ne è emersa una tensione, tra unilateralismo e multilateralismo nei rapporti internazionali, che ha inciso significativamente sul modo in cui l'Occidente affronta oggi il rapporto tra *mercato* e politica industriale. Il quarto paragrafo interpreta l'odierno ritorno alla politica industriale nelle economie occidentali alla luce dell'impatto che le aspettative non realizzate della globalizzazione hanno avuto sulla *cultura* economica di cui l'Occidente si è fatto mentore nella seconda metà del XX secolo.

L'ultimo paragrafo, infine, riprende e interpreta criticamente la proposta di una "nuova strategia di politica industriale" formulata nel *Rapporto Draghi*. In modo analogo al cambiamento di *policy* messo in atto negli USA, il Rapporto si esprime in senso favorevole a scelte di politica industriale a sostegno di imprese europee nelle relazioni economiche internazionali. Diversamente dall'orientamento prevalso in USA, il *Rapporto* auspica però anche (al di là di un facile *lip service*) una sostanziale modifica dei criteri di applicazione delle norme europee di concorrenza, motivandole apertamente con l'obiettivo di considerare le norme antitrust come esse stesse strumento di una politica industriale particolarmente preoccupata di favorire l'affermazione di imprese europee (anche monopolistiche) di grandi dimensioni come condizione necessaria per rafforzare il sistema economico europeo nel contesto competitivo globale. Astraendo da rilevanti elementi critici, di cui si dà conto nel paragrafo conclusivo, l'analisi proposta nel Rapporto Draghi si basa, in una prospettiva generale, su un'interpretazione poco condivisibile - e, per diversi aspetti, infondata - delle ragioni di teoria economica su cui si reggono i principi di diritto antitrust e, in particolare, i criteri ai quali si ispira la politica europea della concorrenza. In mercati di concorrenza imperfetta, infatti, il contributo che monopoli privati possono offrire al perseguimento di obiettivi di innovazione, di produttività e di competitività è altamente dubbio ed è ampiamente condizionato da numerose circostanze che non solo non contrastano, ma rafforzano la presunzione (peraltro secolare) della teoria economica che il miglior presupposto, per una economia, di crescere e svilupparsi lungo sentieri innovativi, è un sistema imprenditoriale in grado di partecipare a un confronto competitivo ben funzionante, operando in mercati aperti.

1) Una prospettiva storico-istituzionale

La contrapposizione tra intervento pubblico diretto e indiretto in economia è stata condizionata storicamente da assetti istituzionali differenti negli Stati Uniti d'America e nell'Unione Europea. Queste differenze incidono sul maggiore impatto che le nuove sfide al rapporto tra concorrenza e politica industriale hanno avuto in Europa.

Negli Stati Uniti d'America, intervento pubblico diretto e intervento indiretto nel mercato fanno riferimento a due sfere istituzionali distinte. Il fondamento dell'intervento pubblico indiretto è il diritto antitrust. Alla fine del XIX secolo, l'antitrust nacque in USA con l'obiettivo di controllare l'esercizio del potere di mercato acquisito dalle imprese *private* che si avvalevano di rendimenti di scala crescenti della produzione grazie al cospicuo ampliamento dei mercati reso possibile dagli sviluppi della tecnologia dei trasporti. In questa prospettiva, le norme antitrust sono neutrali rispetto a scelte collettive che hanno come contenuto un intervento pubblico *diretto* nell'attività economica. In quanto norma di diritto federale, l'antitrust ha pari grado gerarchico di normative federali di politica industriale le quali, nel caso di una contrapposizione, prevarrebbero, peraltro, per la loro specificità.

Nel diritto statunitense, l'attività politica volta a ottenere modifiche legislative o assistenza del potere esecutivo (*petitioning*) è tutelata in quanto condizione prioritaria per l'esercizio dei diritti democratici. Su questa base, il divieto di intesa tra imprese previsto nella Sezione 1 dello *Sherman Act* non si applica a tale attività: la *Noerr Immunity* accorda così piena immunità ad accordi tra imprese private che hanno lo scopo di proporre o di sostenere, presso il potere legislativo e il potere esecutivo, norme che impongano a operatori nel mercato comportamenti che, per la loro portata anticoncorrenziale, costituirebbero un illecito antitrust, qualora fossero scelti autonomamente. In accordo con la *State Action Doctrine*, il diritto statunitense garantisce inoltre completa immunità per comportamenti anticoncorrenziali di operatori economici prescritti anche dal diritto degli Stati, sia pure a condizione che la norma preveda tali comportamenti nel dettaglio, in forma espressa e compiuta, senza lasciare margine di scelta agli operatori privati. In sintesi, nel quadro teorico esposto nel paragrafo introduttivo, spetta al legislatore stabilire se e in quali ambiti è possibile affidarsi alla capacità del *mercato* di dare luogo a esiti efficienti *nel senso di Pareto*.

La situazione è differente nell'Unione Europea. Per un verso, con riguardo agli Stati membri, opera anche in Europa una protezione, analoga alla *Noerr Immunity*, a favore di soggetti economici che si coordinano nell'arena politica per proporre o sostenere norme che prescrivano comportamenti che ostacolano la concorrenza nei

mercati. Per altro verso, vale un principio di sovra-ordinamento del diritto dell'Unione sulle norme degli Stati, da cui discende un divieto generale per i singoli Stati di introdurre misure in contrasto con gli obiettivi dell'Unione. Le norme della concorrenza, contenute nel Trattato di Roma e recepite nel Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea, costituiscono un ambito tipico di applicazione di questo principio. Le scelte di politica industriale dei singoli Stati risultano così in contrasto con il diritto europeo ogniqualvolta la loro attuazione ostacola la concorrenza nel Mercato Unico tra le imprese dei Paesi membri.

Nell'evoluzione del progetto politico europeo, è prevalsa sistematicamente la presunzione, o comunque la preoccupazione, che obiettivo delle politiche industriali nazionali fosse quello di proteggere l'industria di uno Stato membro, ostacolando l'operare della concorrenza nel *mercato interno* dell'Unione. A partire dagli anni Ottanta del secolo XX, questa preoccupazione si è riflessa, in particolare, sul rilievo che è stato dato all'articolo 107 del T.F.U.E. in tema di Aiuti di Stato. Un Aiuto di Stato è compatibile con il mercato interno solo se l'intervento pubblico può essere assimilato al comportamento nel mercato di un normale soggetto economico privato, con lo stringente vincolo che l'Aiuto è comunque illecito se non è sottoposto previamente alla valutazione della Commissione cui compete di dichiararne, con ampia discrezione, la compatibilità. L'ampiezza della nozione di Aiuto di Stato la rende peraltro fattualmente indistinta da una generica scelta di politica industriale posta in atto dal singolo Stato membro.⁴

In linea puramente congetturale, decisioni di politica industriale prese e attuate da organismi dell'Unione non sarebbero in contrasto con il diritto europeo. Esse anzi prevarrebbero, in caso di contrasto, anche sulle norme di diritto della concorrenza, in ragione del loro oggetto specifico. Per lo meno a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, questa questione assume *in principio* rilievo nel dibattito europeo di *policy*, ogniqualvolta si ragiona sull'attuazione del progetto di Mercato Unico avviato dalla Commissione Delors. Nella concreta esperienza storica, tuttavia, l'Unione si è sistematicamente astenuta da progetti di una politica industriale su scala europea. All'eredità del Trattato di Maastricht (1992) è infatti legato un principio generale che, mentre prevede la messa in comune delle scelte di politica *monetaria*, delega le scelte di politica *reale* esclusivamente agli Stati membri. In termini non astrattamente

⁴ Nel diritto europeo la nozione di Aiuti di Stato insiste su tre elementi: (i) l'effetto di *falsare la concorrenza*; attraverso (ii) l'utilizzo di *risorse pubbliche*; che arrecano al beneficiario (iii) un *vantaggio economico selettivo*. La definizione di risorsa pubblica non include, pertanto, solo le sovvenzioni dirette, ma qualsiasi misura atta a conferire un beneficio economico a un'impresa; come una agevolazione fiscale, una tariffa preferenziale, una garanzia statale sui crediti, una partecipazione dello Stato al capitale di una società, un acquisto di beni o servizi non necessari, e così via...

ipotetici, la questione si è però presentata di recente con il *Rapporto Draghi* che, ragionando sul futuro della competitività europea, pone espressamente sul tappeto il tema di strategie condivise di politica economica *reale* di lungo periodo.

Il quadro italiano sul rapporto tra politica della concorrenza e politica industriale non è diverso da quello europeo. Tuttavia, alcune specificità hanno aggroviato la tensione tra intervento pubblico diretto e intervento indiretto nel mercato. Nella seconda metà degli anni Ottanta, introdurre una normativa nazionale antitrust in Italia era un passo necessario del disegno di Unione Europea avviato dalla presidenza Delors. Nonostante ciò, nel dibattito italiano, trovò ampio spazio l'ancestrale resistenza, di ampi settori della vita economica e politica del Paese, verso una soluzione normativa finalizzata a limitare il potere di mercato degli operatori privati. Benché la decisione fosse non procrastinabile, sembrò opportuno costruire un consenso politico dando forza al presupposto che la norma nazionale avrebbe indotto la fuoriuscita del soggetto pubblico da un vasto ambito di attività economiche. Il presupposto era intrinsecamente erroneo, giacché il diritto antitrust ha come oggetto esclusivo il controllo del potere economico privato. Essendo il suo obiettivo quello di impedire che un soggetto privato acquisisca *potere* (di mercato) ricorrendo a modalità diverse dalla *competizione nel merito* e che possa comunque abusare di un potere acquisito anche lecitamente, il diritto antitrust, anche quello nazionale di uno Stato membro, non entra in gioco nel caso di decisioni prese nell'arena politica in tema di controllo pubblico di un'attività economica (sia pure a condizione che il controllo non comporti scelte di impresa incoerenti con il disegno europeo). L'idea che il diritto antitrust fosse strumento appropriato e necessario per rilasciare al *mercato* numerose attività economiche controllate dallo Stato affrettò comunque in Italia il consenso parlamentare sull'approvazione della legge nazionale antitrust. Nel dibattito pubblico e nelle scelte politiche, tale presupposto ha peraltro resistito a lungo e la normativa antitrust ha continuato a essere interpretata, nelle finalità e negli ambiti di intervento, anche come strumento di opposizione all'intervento pubblico diretto nella sfera economica.⁵

2) Una prospettiva teorica

Nella seconda metà del XX secolo, due prospettive teoriche (una *costruttivista* e l'altra *anti-costruttivista*) hanno attraversato il dibattito di teoria economica sull'intervento pubblico nei sistemi di mercato.

⁵ La stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato si avvale sistematicamente, in questi termini e con ampio risalto, del potere di *advocacy* nei confronti di Governo e Parlamento, di cui è dotata dalla legge.

Esponente della prospettiva anti-costruttivista è Friedrich von Hayek. La sua domanda intellettuale investe le motivazioni fondamentali per esaltare il *mercato* come spazio di relazioni economiche fondate sulla autonomia e sulla libertà dell'individuo. Interrogandosi sulle *ragioni* per organizzare i rapporti economici sulla base di un principio di concorrenza, Hayek esaltò il *mercato* oltre le motivazioni pragmatiche con cui gli economisti invocano di solito la libertà dei commerci. Richiamandosi ad Adam Smith, Hayek assume a fondamento della convivenza umana associata i benefici che ogni individuo ottiene partecipando alla divisione sociale del lavoro. Mentre Smith sottolinea la divisione del lavoro come fonte della ricchezza delle nazioni, Hayek ne mette in luce le implicazioni politiche che scaturiscono dall'intreccio tra l'organizzazione efficiente della divisione del lavoro e le condizioni consensuali e pacifiche della convivenza associata.

Per Hayek, l'organizzazione *efficiente* della divisione del lavoro non è solo al di fuori della capacità del singolo individuo di contribuirvi quando decide come collocarvi, ma sfugge anche a qualsiasi ambizione *costruttivistica* che faccia leva su un *disegno* collettivo. Ogni individuo è infatti depositario unico di elementi di informazione (sulle sue preferenze, sul suo vantaggio comparato nell'uso delle tecnologie disponibili) indispensabili per qualsiasi disegno di organizzazione della divisione del lavoro. In chiave anti-costruttivista, Hayek concludeva pertanto che una società che voglia favorire una efficiente divisione sociale del lavoro non ha a propria disposizione altra decisione se non di lasciare ciascun individuo libero di assumere le proprie scelte economiche, affidandolo alle informazioni di cui è depositario, in un contesto di *mercato* in cui è libero di *concorrere* con gli altri operatori economici. Per Hayek, le relazioni concorrenziali di *mercato* sono così tutte elementi di un processo di *trial and error* che, facendo leva sul confronto tra soggetti liberi nelle proprie scelte, opera come un meccanismo che, attraverso gli esiti (di mercato), è in grado di far scaturire dall'agire di ciascun soggetto il contributo appropriato - e, in ultima analisi, la rivelazione delle informazioni private rilevanti - ai fini di una efficiente divisione sociale del lavoro. Ponendo così i benefici della divisione del lavoro a fondamento del vivere sociale e facendo leva sulla irriducibile individualità di ogni soggetto, Hayek esalta la libertà economica (l'autonomia dell'individuo nel determinare il proprio ruolo nella divisione del lavoro) come fondamento di libertà *politica*.

Nella seconda metà del secolo scorso, la sfida intellettuale di von Hayek sulle ragioni della concorrenza ha avuto un impatto profondo nel dibattito di teoria economica. Scuole diverse di pensiero economico hanno fatto i conti con una tradizione cartesiana che contrapponeva una prospettiva *positiva* – incentrata sulla descrizione del comportamento dei soggetti economici e sull'efficienza degli esiti attesi

dalla loro interazione - a una prospettiva *normativa* in base alla quale la società, se ha ragione di ritenere tali esiti insoddisfacenti, può sostituire la delega all'autonomia individuale con decisioni collettive che, alla luce di un calcolo razionale tra mezzi e fini, individuano i comportamenti da imporre coattivamente ai singoli soggetti.

A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, la prospettiva costruttivistica è tornata tuttavia alla ribalta. Un costruttivismo “sofisticato” si è confrontato esplicitamente con l'obiezione hayekiana e con i vincoli imposti al disegno di *policy* dal monopolio individuale delle informazioni private, facendo leva su un risultato teorico della moderna microeconomia, noto come *principio di rivelazione*. L'individuo non ha incentivo a rivelare veritieramente l'informazione privata perché tale informazione è, per lui, fonte di una *rendita*. Se l'informazione privata fosse resa pubblica, questa rendita sarebbe dissipata dai meccanismi di interazione sociale che sarebbero attivati da una decisione collettiva assunta in base a quella informazione. In questo quadro, il principio di rivelazione mostra però analiticamente che è sempre possibile organizzare l'intervento pubblico in modo da consentire a ciascun individuo di appropriarsi della propria rendita *informativa* anche a seguito dalla rivelazione dell'informazione privata. Diventa così possibile fare affidamento sulla disponibilità dell'individuo a rivelare veritieramente, al responsabile di una decisione di *policy*, l'informazione necessaria per un intervento pubblico diretto finalizzato a prevenire il *fallimento del mercato*. Poiché, al lordo delle rendite informative, il surplus sociale associato a un esito efficiente è più elevato di quello che è possibile ottenere dall'esito (inefficiente) dell'interazione tra soggetti che operano in condizioni di informazione imperfetta, il principio di rivelazione indica che è sempre possibile trovare le risorse necessarie affinché ogni soggetto possa comunque appropriarsi delle rendite associate alla propria informazione privata, generando, al netto di tali rendite, un surplus sociale più elevato. A oggi, tuttavia, i contributi sul principio di rivelazione restano ancora in ampia misura teorici, con scarse ricadute ai fini di applicazioni specifiche di *policy*.

3) L'impatto della globalizzazione

Benché astratto e stilizzato, l'argomento anti-costruttivista di von Hayek sulle *ragioni* della concorrenza ha avuto molta influenza sul modo in cui Paesi e Organizzazioni internazionali si sono confrontati con la globalizzazione. Alla fine degli anni Ottanta, la prospettiva di una rapida crescita degli scambi internazionali, a seguito del superamento della divisione del mondo in blocchi, pose il problema di come gestire una profonda e inevitabile riorganizzazione della divisione mondiale del lavoro. Il giudizio condiviso fu che non sarebbe stato possibile affidarsi a un disegno costruttivistico, in qualsiasi forma accentrato. Il favore verso libere relazioni

commerciali tra i Paesi si accompagnò alla trasformazione dell'Accordo Generale su Commercio e Tariffe doganali (GATT), originato in sede ONU, nella Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). Al WTO fu chiesto di predisporre un quadro di governo dei rapporti economici internazionali nel contesto globalizzato. Facendo proprio l'argomento *hayekiano* delle *ragioni* della concorrenza, il WTO stabilì che i Paesi partecipanti avrebbero dovuto fundamentalmente accogliere nei propri ordinamenti la normativa antitrust. La riorganizzazione degli scambi e della divisione mondiale del lavoro fu così affidata all'operare della concorrenza nei mercati internazionali, con la sola preoccupazione di porre sotto controllo l'esercizio del potere di mercato.

L'affidamento a contesti concorrenziali fu ritenuto scelta appropriata, per rafforzare le capacità competitive dei singoli Paesi, anche in chiave unilaterale. Paesi usciti da sistemi di economia pianificata, ai quali solo pochi anni prima quella valutazione sarebbe apparsa estranea, accolsero con favore il nuovo orientamento. Da anni, la Repubblica Popolare Cinese e la Repubblica Socialista del Vietnam accolgono nell'ordinamento nazionale normative antitrust in ampia sintonia con quelle dei Paesi occidentali. In una prospettiva analoga, nell'Unione Europea, la globalizzazione ha avuto l'effetto di ampliare e modificare la finalità, in origine intrinsecamente *politica*, attribuita alla presenza delle norme antitrust nei Trattati. Estendendo l'affidamento al *mercato*, dal libero commercio dei prodotti manifatturieri su cui si era concentrato il Mercato Comune, alle *Public Utilities* a rete e all'insieme dei Servizi il Piano Delors si propose esplicitamente di fare dell'Europa un sistema economico "più competitivo all'interno per essere più competitivo all'esterno"; in altri termini, di accrescere la capacità competitiva, dei singoli Paesi e dell'Unione nel complesso, nella riorganizzazione mondiale del lavoro.

A distanza di tre decenni, la globalizzazione ha però mantenuto poco delle sue lusinghiere promesse. Da anni, nelle relazioni commerciali internazionali, prevalgono orientamenti restrittivi. Nell'interscambio mondiale di beni il tasso annuo di crescita, dopo essere stato il doppio di quello del PIL mondiale tra il 1990 e il 2008, è rimasto equivalente tra il 2009 e il 2019, per ridursi relativamente di un terzo negli ultimi 5 anni. Nei servizi, il tasso di crescita degli scambi internazionali resta complessivamente più elevato, ma con una riduzione dei rapporti tra l'Occidente e la Cina, in particolare negli investimenti diretti esteri e nella finanza.

Il rallentamento degli scambi internazionali ha però interessato essenzialmente le economie occidentali. Nel Resto del mondo (con la presenza determinante della Cina) la contrazione dei rapporti commerciali con l'Occidente è stata controbilanciata dalla crescita degli altri scambi. Le perplessità e le resistenze occidentali nei confronti

dell'affidamento alla concorrenza internazionale (talvolta anche rinunciando a condizioni di vantaggio comparato) suggeriscono di analizzare i mutamenti in corso concentrando l'attenzione su questi Paesi. Peraltro, in Occidente, le resistenze non hanno avuto come oggetto solo le relazioni commerciali con il Resto del mondo, ma anche i rapporti interni, in particolare tra USA e Unione europea. Su entrambe le sponde dell'Atlantico, le perplessità per la concorrenza come meccanismo di governo delle economie di mercato, si sono così specularmente accompagnate a un favore verso l'intervento *diretto* degli Stati in materia economica.

Il convincimento generale diffusosi in Occidente è che il governo della globalizzazione concepito nella fase di avvio non abbia protetto gli scambi economici internazionali né dal potere di mercato dei *vincitori*, né dall'incentivo dei potenziali *perdenti* a modificare gli esiti di mercato facendo leva sul potere *politico*. Negli anni Novanta, il superamento della divisione del mondo in blocchi e la globalizzazione erano stati universalmente interpretati come esito naturale di una supremazia economica e politica occidentale. Benché un giudizio di *fine della storia* sia stato rapidamente abbandonato⁶, nella prima fase della globalizzazione fu accolta come non controversa l'idea - e, in chiave politica, fu fatta valere ampiamente la pretesa - che competesse, all'Occidente, di farsi carico *unilateralmente* dell'ordine internazionale, attraverso un assetto gerarchico che contemplava al vertice gli Stati Uniti d'America e, in subordine, un'alleanza tra USA, resto del mondo anglosassone (Canada, Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda), Unione europea e, nella sfera orientale, Giappone e Corea del Sud.

Gli esiti asimmetrici tra Occidente e Resto del mondo hanno però orientato gli sviluppi della globalizzazione in senso opposto a un governo unilaterale. Sono stati infatti i Paesi *emergenti* a cogliere in ampia parte i benefici della globalizzazione, sia pure con profonde disuguaglianze nella distribuzione interna in ciascun Paese.⁷ L'emergere di un mondo multipolare ha così favorito una domanda di governo *multilaterale* delle relazioni internazionali, di cui si fa prevalente interprete l'insieme dei Paesi BRICS. I rapporti economici mondiali sono così caratterizzati da una tensione crescente tra la difesa occidentale di un governo unilaterale delle relazioni internazionali – costruito sul presupposto che le istituzioni economiche, sociali e politiche con le quali i sistemi di mercato hanno prevalso come vincitori dal confronto

⁶ Si rinvia al dibattito che ha fatto seguito al saggio di F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, The Free Press, New York 1992 (trad. it. *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano, 2009).

⁷ Si veda J.E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Norton, New York 2002 (trad. it. *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002).

del XX secolo costituiscono una *conditio sine qua non* di relazioni economiche mondiali ordinate - e una domanda di multilateralismo, sostenuta da Paesi che hanno concretamente tratto i maggiori vantaggi economici dalla globalizzazione.⁸

Questa tensione offre uno sfondo cruciale per interpretare la sfida tra concorrenza e politica industriale nella prospettiva occidentale. Nel favore che i sistemi economici di mercato rivolgono oggi verso strumenti di intervento pubblico *diretto* nell'organizzazione delle attività produttive è agevole cogliere un proposito prevalente di difendere il modello occidentale di governo unilaterale delle relazioni economiche internazionali, in chiaro contrasto con la sollecitazione verso forme di governo multilaterale, proveniente dai Paesi "emergenti".

4) Il ritorno alla politica industriale

Ala luce del quadro descritto, il ricorso tradizionale all'intervento pubblico diretto per far fronte al *fallimento del mercato* risulta estraneo al ritorno della *politica industriale* nel mondo occidentale. Per comprenderne le ragioni odierne proverò piuttosto ad analizzare in questo paragrafo alcuni elementi intrinsecamente connessi con gli sviluppi della globalizzazione e con la tensione sul governo delle relazioni economiche, tra Paesi di *mercato* e Paesi emergenti. Mi muoverò in una prospettiva essenzialmente astratta, concentrandomi sull'impatto critico che l'evolversi della globalizzazione ha esercitato sulla *cultura* economica di cui l'Occidente si è fatto ampiamente mentore nella seconda metà del secolo scorso, ponendola a fondamento del proprio successo.

4.1) I commerci e la pace

Lo svolgimento inatteso della globalizzazione ha messo in discussione ragioni assodate con le quali l'Occidente ha guardato a lungo con favore all'espansione dei commerci. La cultura occidentale non vede il *mercato* (solo) come un luogo economico; lo vede come un'istituzione che, in una dimensione politica e sociale, favorisce la convivenza pacifica tra gli individui e tra i Paesi. Lessicalmente, il ruolo pacificatore del commercio è stato recepito attraverso la nozione di *catallassi* (dal greco *καταλλάσσειν* che significa "trasformare un nemico in un amico") con la quale

⁸ Il governo dei commerci globali si esprimeva peraltro in forme contraddittorie già nella prima fase della globalizzazione. Da un lato, il WTO, in quanto organismo di derivazione ONU, operava in un quadro multilaterale. Dall'altro, veniva dallo stesso WTO il suggerimento di un sistema di governo delle relazioni economiche internazionali fondato sull'istituzione tipica dei sistemi occidentali di mercato, quale è appunto il diritto antitrust. Chi scrive ha esperienza personale della circostanza che gli USA hanno utilizzato l'antitrust come *ballon d'essai* di un governo *unilaterale* della globalizzazione.

la storia del pensiero economico ha definito il mercato, in quanto *sistema* sociale, fin dalla seconda metà dell'Ottocento. La storia economica ha contribuito peraltro a enfatizzare la valenza *catallattica* del commercio internazionale mettendo in rilievo una sovrapposizione sistematica tra espansione del commercio internazionale e crescita economica, anche in periodo molto differenti.

Nei primi anni della globalizzazione, fu ampiamente condivisa la fiducia nell'esistenza di un legame stabile tra sviluppo degli scambi e relazioni pacifiche tra i Paesi. L'evolversi della globalizzazione ha però sottoposto questa chiave di lettura a una inversione significativa, in particolare nella cultura occidentale. Gradualmente, lo sviluppo delle relazioni economiche internazionali è stato subordinato a valutazioni *previe* sulla natura, ostile o amichevole, dei rapporti *politici* tra i Paesi coinvolti. In Occidente, la preoccupazione per la *sicurezza* dei rapporti politici sottostanti ha condizionato con intensità crescente, in base a un criterio di *ally and friend-shoring*, sia l'approvvigionamento di materie prime, sia la riorganizzazione delle *catene del valore* – circostanze che avevano ampiamente informato i rapporti economici internazionali nelle fasi di avvio della globalizzazione.

Concettualmente, il ruolo pacificatore del commercio presuppone un mutuo riconoscimento, stabile e *incondizionato*, tra i Paesi. All'inizio della globalizzazione, il WTO – che, avendo origine in sede ONU, è disegnato per operare come istituzione *multilaterale* – favorì questa condizione. Col tempo, la capacità del WTO di agire come organo di governo multilaterale degli scambi internazionali si è ridotta sistematicamente, con implicazioni di non poco conto sulle difficoltà incontrate dalla globalizzazione nel non deludere le originarie promesse.⁹ Nella cultura occidentale, si è affermato invece un approccio differente come giustificazione del commercio mondiale. Le relazioni commerciali tra Paesi diversi sono state lette – e, su questa base, esaltate - in una prospettiva politica e sociale (per così dire) *pedagogica*, cioè come mezzo non per trasformare *un nemico in un amico*, bensì *uno dei loro in uno dei nostri*. Stravolgendo la prospettiva *catallattica* del commercio, nel dibattito occidentale ha avuto diffusione, anche attraverso un approccio *analitico*, l'argomento che, con l'espansione dei commerci, si sarebbe favorita la penetrazione nei nuovi interlocutori commerciali (in particolare, i Paesi del Sud-est asiatico che provenivano dal blocco

⁹ In particolare, la prima Presidenza Trump, rifiutandosi di nominare il giudice per la parte americana, ha bloccato l'organo di risoluzione delle controversie del WTO che si era battuto contro la tendenza al *friendshoring* e al *trustshoring* (si veda Benoît Coeuré, *Europe in a fragmenting global economy: leveraging the Single Market and competition policy*, Schuman Paper n°761, 24 September 2024). L'orientamento è stato peraltro confermato dalla presidenza Biden.

orientale), di valori sociali e politici occidentali *democratici*¹⁰. Il commercio internazionale avrebbe in tal modo operato come strumento di convergenza globale verso gli assetti istituzionali, economici e politici, consolidati in Occidente.

Nella prospettiva affermatasi nei Paesi occidentali emerge, in particolare, un contrasto (con implicazioni profondamente diverse) tra una visione del mercato come meccanismo che favorisce relazioni pacifiche e di mutuo vantaggio tra soggetti che operano in sistemi giuridici ed etici differenti (mantenendo comunque le diversità tra i sistemi) e il mercato come esito dell'affermazione di un'etica del vantaggio che, in ultima analisi, porta evolutivamente all'imporsi di un unico modello etico e giuridico, cui uniformare tutte le istituzioni economiche, sociali e politiche delle parti.¹¹

4.2) *Due concezioni di concorrenza*

La contrapposta prospettiva verso il commercio internazionale si accompagna a una contrapposizione tra due diverse concezioni di concorrenza.

La prima concezione insiste su una visione *sistemica* del mercato come un meccanismo sociale che, almeno alla luce degli esiti che ci si attende dal suo operare, si rivela intrinsecamente cooperativo e, su tale fondamento, socialmente inclusivo¹². Il meccanismo di *mercato*, infatti, operando in modo tale da indurre ciascun soggetto a svolgere l'attività nella quale gode di un vantaggio comparato, favorisce una efficiente divisione sociale del lavoro e, di conseguenza, la massimizzazione del benessere collettivo. Dal punto di vista analitico, questa interpretazione rinvia al *Primo Teorema del Benessere* che stabilisce una condizione sufficiente per l'efficienza degli esiti sociali nell'ipotesi che i mercati operino in concorrenza *perfetta* (cioè, nella circostanza che nessun soggetto goda di potere di mercato). Nella prospettiva di *policy*, questo risultato analitico è comunemente accolto anche nel senso che l'allargamento degli scambi rafforza comunque l'operare del meccanismo concorrenziale e che perciò,

¹⁰ Si veda OECD, *The Interaction between Competition and Democracy*, Roundtables on Competition Policy Papers, No. 316, 2024; Fox, E., *Antitrust and Democracy: How Markets Protect Democracy, Democracy Protects Markets, and Illiberal Politics Threatens to Hijack Both*, Legal Issues of Economic Integration, 2019, Vol. 46/4, pp. 317-328; Magistretti, G. and M. Tabellini, *Economic Integration and Democracy: An Empirical Investigation*, Harvard Business School Working Paper, No. 19-003, 2018. Il ricorso sistematico e tipicamente occidentale all'istituto delle sanzioni commerciali, che fornisce una vivida illustrazione della prospettiva esposta nel testo, ha condizionato la stessa evoluzione delle istituzioni preposte alle relazioni internazionali, rendendo sempre più seriamente inoperante il multilateralismo e indebolendo drasticamente il ruolo del WTO.

¹¹ Si rinvia alle riflessioni esposte in Sugden, R., *The Community of Advantage: A Behavioural Economist's Defence of the Market*. Oxford: Oxford University Press, 2018, e in Sugden R., *The community of advantage*, Economic Affairs, 2019, vol. 39, pp. 417-423.

¹² Si vedano le riflessioni di Bruni, L. e Sugden, R., *Reclaiming virtue ethics for economics*, Journal of Economic Perspectives, 2013, vol. 27, pp. 141-164.

anche nel mondo *reale* in cui la concorrenza è imperfetta, intensificare le relazioni commerciali è fonte di benefici che ricadono sull'intera società, accrescendo il benessere di ognuno dei soggetti coinvolti.

Diversamente dalla prima, la seconda concezione della concorrenza non interpreta il mercato come un meccanismo sociale inclusivo ma, al contrario, come una somma di relazioni sociali ciascuna delle quali presenta caratteristiche intrinsecamente rivali, giacché il maggior benessere del soggetto che esce *vincitore* dal confronto competitivo si accompagna a un minor benessere dei soggetti *perdenti*. Questa diversa lettura ha ampie radici nei contributi di analisi economica che, a partire dagli anni Trenta del secolo scorso, si sono preoccupati di *descrivere* l'operare nel concreto del meccanismo concorrenziale nei mercati del mondo *reale*, nei quali la concorrenza è *imperfetta*.¹³ Concentrandosi sull'analisi delle specifiche modalità che assume, ogni volta, la relazione competitiva, la seconda chiave di lettura ignora pertanto - o, comunque, mette in ombra - l'implicazione *sistemica* del *mercato*. Così, in contrasto con una visione sistemica, è stata aperta la via per una concezione *darwiniana* della concorrenza attenta all'operare del singolo processo che, in ciascuna delle sue istanze, funziona come un meccanismo che seleziona il soggetto *più adatto* attraverso il *fallimento* degli altri soggetti sociali condannati inevitabilmente a soccombere.

Il rinvio, comune nella letteratura anglosassone, alla metafora del gioco noto come *Musical Chairs* per descrivere l'operare del meccanismo concorrenziale, è in linea con l'interpretazione *darwiniana*, non cooperativa e socialmente escludente, e pone in chiara evidenza la contraddizione tra le due concezioni della concorrenza.¹⁴ In contrasto con la concezione della concorrenza come meccanismo sociale essenzialmente inclusivo, la metafora ignora infatti del tutto l'obiettivo sociale *ultimo* che la visione sistemica attribuisce alla concorrenza nel mercato: quello di essere, quando ben funzionante, un meccanismo atto a favorire una efficiente divisione sociale del lavoro che, per questa via, *accresce* le risorse disponibili; nei termini del gioco, un meccanismo che, in ultima analisi, si propone di adeguare il numero delle sedie al numero dei giocatori.

¹³ Si veda l'ampia letteratura sviluppatasi a partire dalla teoria dell'impresa proposta da J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Unwin University Books, 1943.

¹⁴ *Musical chairs* è un gioco che procede attraverso eliminazioni successive. All'inizio si predispongono un numero di sedie pari al numero dei giocatori meno uno. Mentre si diffonde una musica, i partecipanti devono girare in tondo. Quando la musica viene interrotta, ogni partecipante deve cercare di sedersi su una delle sedie disponibili. Inevitabilmente residua un partecipante che viene eliminato. Viene quindi tolta una sedia e il gioco continua nello stesso modo con i giocatori rimasti, che sono eliminati a uno a uno, un turno dopo l'altro, finché, in un ultimo turno, emerge come vincitore il (solo) partecipante che riesce a sedersi quando la musica cessa.

4.3) *L'intervento pubblico diretto tra rimedio al fallimento del mercato e rafforzamento del potere di mercato*

Gli sviluppi della globalizzazione e le tensioni indotte tra modelli di governo delle relazioni economiche internazionali hanno modificato il quadro dell'intervento pubblico *diretto* nei sistemi economici occidentali di mercato. L'intervento non è giustificato come rimedio al *fallimento* del mercato, ma come strumento per rafforzare le capacità competitive del Paese nei mercati globali. Intrecciandosi con la contrapposizione tra le due concezioni della concorrenza esposte nel sotto-paragrafo precedente, il diverso approccio si riflette, in ultima analisi, in una valutazione radicalmente differente del potere di mercato.

Per la concezione *sistemica* della concorrenza, il *target* dell'intervento pubblico (indiretto) è, alla luce dei principi di diritto antitrust, il controllo del potere di mercato. La concezione *darwiniana* sottopone invece l'interpretazione della nozione di potere di mercato a un'inversione a U che comporta, a sua volta, un cambiamento drastico della relazione tra politica della concorrenza e politica industriale, giacché il potere di mercato degli operatori cessa di essere visto come ostacolo all'*efficienza* del mercato (che la politica della concorrenza deve proporsi di eliminare) per volgersi in fattore di competitività (e quindi in una finalità che la politica industriale deve favorire). Ciò indebolisce tuttavia la rappresentazione del commercio internazionale come fonte di mutuo vantaggio e come strumento, su questa base, di rapporti pacifici tra i Paesi. Peraltro, il mutamento di prospettiva non si limita alla singola relazione di mercato, ma ambisce a rifondare l'intero disegno istituzionale delle relazioni economiche internazionali in un quadro che trasforma il potere di mercato da causa di *fallimento del mercato* in fattore meritevole di *protezione pubblica nel mercato*.

Diversamente da precedenti esperienze storiche, la *protezione* dell'industria nazionale non entra necessariamente in contrasto con un sistema di relazioni economiche internazionali. Un Paese può proteggere la competitività del proprio sistema produttivo senza impedire a imprese di altri Paesi di operare nel proprio mercato nazionale, ma destinando direttamente risorse (pubbliche) al rafforzamento delle imprese nazionali nei mercati mondiali. Negli Stati Uniti d'America, il disegno protezionistico è tornato ad assumere un ruolo centrale nel disegno di politica economica nel secondo decennio di questo secolo, sperimentando però una svolta importante con il passaggio dalla (prima) Presidenza Trump alla presidenza Biden. Nel primo mandato, l'amministrazione Trump si faceva carico di un drastico messaggio di chiusura verso la globalizzazione e, di conseguenza, di riduzione degli scambi internazionali, imponendo un sistema (tradizionale) di dazi a 360 gradi non solo verso la Cina ma, sia pure con intensità minore, anche nei confronti degli alleati economici

tradizionali, come gli stessi Paesi europei. La successiva amministrazione Biden ha invece imposto un modello di protezionismo differente. Per un verso, le preclusioni commerciali nei confronti degli alleati tradizionali sono state attenuate, per concentrare l'attenzione sulla Cina. Per altro verso, gli Stati Uniti d'America non si sono solo limitati a mantenere in vita una politica di dazi commerciali, ma hanno rafforzato la conflittualità con la Cina dandole una veste tecnologico-strategica e dichiarando in modo esplicito che, in un quadro globale di contrapposizione, la Cina "non è un concorrente, ma un rivale". Tra il 2021 e il 2022, tre interventi legislativi (il *Bipartisan Infrastructure Law*; il *Chips and Science Act* e l'*Inflation Reduction Act*) hanno corredato i dazi con sussidi alle imprese nazionali. Il diverso strumento ha peraltro aiutato a giustificare, nel dibattito pubblico, l'orientamento della presidenza democratica verso una *policy* protezionistica, perché l'introduzione dei sussidi è stata accompagnata, in varie occasioni, da fittizie invocazioni ad altre finalità. Esempio eclatante è l'aver intitolato come *Inflation Reduction Act* un insieme di provvedimenti che proteggono l'industria statunitense nei confronti dell'industria cinese, ricorrendo peraltro a una denominazione drasticamente fuorviante alla luce dei presumibili effetti di aumento dei prezzi dei prodotti interessati dall'intervento.

Al contempo è importante osservare che, negli USA, nel rapporto tra intervento pubblico *diretto* e *indiretto*, il mutamento di *policy* non si è risolto in una contrapposizione tra intervento antitrust e politica industriale. Al contrario, l'amministrazione Biden è stata molto più rigorosa delle precedenti nel porsi l'obiettivo di controllare il potere di mercato degli operatori privati, contrapponendosi alla deriva di una giurisprudenza antitrust che (raggiungendo anche la Corte Suprema) sembrava guardare con pregiudiziale favore a strategie di impresa che aumentano - o, comunque, utilizzano - il potere di mercato, quando si accompagnano alla possibilità di organizzare con modalità più efficienti il processo produttivo.

Il ritorno all'intervento pubblico *diretto* nei mercati ha assunto, invece, caratteristiche differenti in Europa. La prima avvisaglia di un contrasto tra diritto della concorrenza e politica industriale è stata offerta dalla contrapposizione insorta tra la Commissione europea e i governi di Francia e Germania nella vicenda della tentata fusione tra le imprese *Ahlstrom* e *Siemens*. Nel 2019, la Commissione vietò la fusione con la motivazione che essa avrebbe creato in Europa un monopolio dei sistemi di segnalazione ferroviaria per i treni ad alta velocità. Un documento congiunto dei governi francese e tedesco criticò vibratamente la decisione della Commissione, sostenendo che il divieto di fusione poneva a rischio la capacità competitiva dell'industria europea nei confronti dell'industria cinese. È di interesse analitico che, per i governi di Francia e di Germania, il rischio era esattamente descritto come

esacerbato dal perseguimento della finalità antitrust di porre sotto controllo la formazione in Europa di un potere di mercato, proprio in quanto il documento congiunto franco-tedesco non identifica il potere di mercato come fonte di inefficienza ma, al contrario, lo esalta come fattore di competitività. In una prospettiva generale, ma con la stessa logica, la tensione tra antitrust e politica industriale emerge oggi come elemento centrale del quadro di *policy* esposto nel *Rapporto sul Futuro della Competitività europea* presentato da Mario Draghi nell’ottobre 2024 alla Commissione europea su mandato della presidenza von der Leyen.

5) Il Rapporto Draghi

Il *Rapporto Draghi* muove dall’osservazione preoccupata di un debole tasso di crescita dell’economia europea rispetto a USA e Cina. La minore crescita è descritta enfaticamente come evidenza di una *agonia* europea ed è ricondotta a due debolezze. La prima è la frammentazione politica ed economica dell’Unione, che pesa sulla sfida rappresentata da contesto geopolitico, transizione verso fonti energetiche rinnovabili e sicurezza degli Stati. La seconda debolezza è una regolazione ritenuta inadeguata, in particolare per quanto attiene alla politica europea della concorrenza.

Analiticamente, il *Rapporto* riconduce il basso tasso di crescita alla minore competitività dell’Europa spiegato, a sua volta, dalla stagnazione della produttività. Il suggerimento di *policy* è che, per rafforzare la produttività, accrescere la competitività e indurre uno sviluppo economico più vivace, l’Unione deve impegnarsi su tre trasformazioni: (i) accelerare il grado di innovazione rispetto a USA e Cina; (ii) conseguire una riduzione dei prezzi dell’energia con modalità compatibili con una decarbonizzazione che non contrasti con competitività e crescita; (iii) ridurre la dipendenza europea da altre aree del Resto del mondo nell’approvvigionamento delle materie prime e nelle catene del valore, per impedire che l’instabilità geopolitica trasformi la dipendenza in vulnerabilità.

Lo strumento per perseguire queste trasformazioni è, per il *Rapporto*, una “nuova strategia di politica industriale”, organizzata in quattro blocchi: (i) completare il Mercato interno, per conseguire il pieno coordinamento delle politiche commerciali, industriali e della concorrenza; (ii) aumentare gli investimenti sul PIL nel periodo 2025-2030, con una quota più elevata di 5 punti percentuali (di cui una parte, pari all’1,5%, consistente in investimenti pubblici), da finanziare con un afflusso guidato di risorse verso le aree che richiedono interventi più massicci; (iii) rafforzare la *governance* europea nelle scelte di politica economica *reale*, in particolare con riferimento alle politiche di decarbonizzazione; (iv) modificare la regolazione dei mercati. Concorrenza e politica industriale entrano in tensione con riferimento al punto

(i) che invoca il *coordinamento* delle politiche e, soprattutto, al punto (iv) nel quale le modalità di intervento *indiretto* a sostegno del mercato sono interpretate come fattore di ostacolo per la “nuova strategia di politica industriale”. Una sezione del *Rapporto*, intitolata *Revamping Competition*, si interroga sulla nozione di concorrenza, sull’operare dei suoi meccanismi e sulle revisioni necessarie per comporre la tutela della concorrenza con altre finalità pubbliche, in particolare nei settori in cui la sicurezza e la resilienza dei processi produttivi hanno rilevanza cruciale.

In sintesi, il *Rapporto* contiene due messaggi. Il primo messaggio vede la perdurante incompletezza del progetto di Unione europea come un ostacolo di fronte alle sfide costituite dall’evoluzione geopolitica, dalla transazione energetica e dalla sicurezza. Su questa base, il *Rapporto* invoca una modifica della *governance* europea che trasferisca all’Unione competenze di politica economica *reale*. Il secondo messaggio è un invito a *pensare in modo nuovo* la politica europea della concorrenza, sulla base di una valutazione critica dei criteri che guidano oggi l’intervento *indiretto* a tutela del *mercato*.

Il primo messaggio del *Rapporto* ha un merito importante: sottolinea la necessità per l’Unione Europea di andare oltre il progetto politico a metà, legato alla eredità di Maastricht, che la ha ingessata a lungo combinando una politica *monetaria* in comune con una politica *reale* delegata agli Stati. L’assenza di una politica economica *reale* in comune è da molti, e da tempo, vista come un difetto essenziale di un assetto istituzionale ancora incompiuto dell’Unione. Il suo superamento è stato varie volte invocato per far fronte a bisogni insoddisfatti di *beni pubblici comuni* in Europa. Così, negli anni Novanta, la carenza di reti transnazionali ha ostacolato il Mercato unico delle *Public Utilities*. All’inizio del secolo, la mancanza di istituzioni comuni di *Welfare* ha vanificato il proposito della Direttiva Bolkenstein di realizzare un mercato unico dei Servizi. Nell’ultimo decennio, il *bene pubblico* europeo verso il quale indirizzare scelte in comune di politica economica *reale* è stato individuato nella lotta al cambiamento climatico, ma gli strumenti predisposti sono stati ampiamente messi in crisi dall’evoluzione geopolitica.

Nell’auspicare una modifica della *governance* dell’Unione, il *Rapporto* ha in mente, nello specifico, la possibilità di pervenire a scelte comuni di politica economica *reale* finalizzate a rafforzare la competitività europea nel contesto globale. Ma, anche in assenza di una modifica drastica dell’assetto istituzionale, il *Rapporto* individua comunque uno spazio significativo per politiche *reali* in comune nel coordinamento del governo degli Aiuti di Stato nel quadro di una “nuova strategia di politica industriale”. Da strumento predisposto per rafforzare il Mercato interno come spazio economico comune, gli Aiuti di Stato sono così reinterpretati come possibile strumento

di politiche industriali coordinate al sostegno della competitività europea. In questo quadro, il *Rapporto* indica nei *Progetti Importanti di Interesse Comune Europeo (IPCEI)* istanze di Aiuti di Stato volti a “sostenere innovazioni di rilievo che, per la loro portata transfrontaliera, possono rafforzare significativamente la competitività dell’Unione nel suo complesso”.¹⁵

Suscita, diversamente, molte perplessità il secondo messaggio del *Rapporto* che fa appello a *pensare in forma nuova* la politica di concorrenza in Europa. Innanzi tutto, il *Rapporto* identifica genericamente, come obiettivi per colmare il deficit di crescita, l’innovazione tecnologica e la decarbonizzazione, suggerendo di destinare a questi ambiti una quota rilevante di investimenti sul PIL da sostenere con finanziamenti orientati centralmente. Nelle finalità settoriali e nelle modalità di intervento, le proposte contenute nel *Rapporto* replicano, in ampia misura, anche alla luce dei dettagli analitici, provvedimenti predisposti dagli Stati Uniti, tra il 2021 e il 2022, per far fronte al contrasto con la Cina sul controllo della frontiera tecnologica e, in particolare, alla preoccupazione che la Cina si affermi come *leader* della transizione energetica. La trasposizione di motivazioni e ambiti di intervento della politica statunitense a sostegno di interventi pubblici *diretti* in Europa, segnala tuttavia la mancanza di una riflessione sul ruolo che l’economia europea può svolgere nel contesto globale condizionato dal confronto tra USA e Cina. E, ben oltre un vuoto di disegno sulla collocazione specifica dell’Europa nella divisione mondiale del lavoro, il richiamo segnala soprattutto una rinuncia a valorizzare – contro la stessa originaria vocazione *politica* europea – la portata pacifica e cooperativa del commercio internazionale, anche in quanto meccanismo che facilita l’emergere di una efficiente divisione mondiale del lavoro; prospettiva che peraltro, nelle fasi iniziali della globalizzazione, era stata condivisa in tutto l’Occidente.

Su questo quadro si innestano poi considerazioni che suscitano perplessità maggiori, quando si richiamano le possibili tensioni tra intervento *diretto* e concorrenza nel mercato e si invoca la necessità di sottoporre a revisione la politica della concorrenza. Rispetto a una visione della concorrenza internazionale, salutata all’avvio della globalizzazione come meccanismo sistemico di mutuo vantaggio e di cooperazione pacifica, il *Rapporto* fa appello a *pensare in forma nuova* la politica antitrust in Europa privilegiando una visione rivale e *darwiniana* della concorrenza,

¹⁵ È utile osservare che il rinvio ai bisogni insoddisfatti di *beni pubblici comuni* nel Mercato Unico - richiamati ripetutamente nel dibattito sull’opportunità di superare il vincolo di Maastricht - non implica una contraddizione con l’approccio tradizionale che guarda all’intervento pubblico *diretto* per fare fronte a un *fallimento* del mercato, di cui i beni pubblici sono, appunto, istanza tipica. Significativamente diversa è invece la prospettiva in cui si muove il *Rapporto Draghi* quando invoca l’intervento pubblico *indiretto* a sostegno della competitività delle imprese nel mercato globale.

non solo in una prospettiva globale, ma anche all'interno dell'Unione europea. Le revisioni proposte, peraltro, non trovano appiglio nel contesto statunitense, dove il sostegno pubblico diretto a favore delle imprese non si pone in contrasto con la politica della concorrenza e non sollecita una reinterpretazione dei principi antitrust. Inoltre, più problematicamente, le revisioni suggerite nel Rapporto mettono seriamente in discussione (al di là di un facile *lip service*) il ruolo storico fondamentale svolto dalla politica della concorrenza nell'assetto istituzionale europeo.

Ma, al di là di ogni altra considerazione di *policy*, le tesi del *Rapporto* su diritto antitrust e regolazione del *mercato* si reggono su presupposti analitici fragili che, nel dibattito accademico sono oggetto di vasta critica. Le tensioni tra politica industriale e tutela della concorrenza suggerite nella sezione *Revamping Competition* si fondano infatti su preoccupazioni non condivisibili. Specificamente, che le norme antitrust ostacolino il contributo che le imprese europee possono dare alle trasformazioni sollecitate nel *Rapporto* in tema di innovazione tecnologica, politiche di decarbonizzazione e riduzione della dipendenza nell'approvvigionamento di materie prime e nelle *catene del valore*. Il presupposto che accomuna queste preoccupazioni è che la politica della concorrenza entri in contrasto *in linea di principio* con l'organizzazione efficiente dei processi produttivi, impedendo alle imprese di collocarsi su dimensioni di minimo costo, dal punto di vista statico, nonché, in una prospettiva dinamica, su dimensioni compatibili con gli investimenti in ricerca e sviluppo.

Su questo presupposto, infondato, il *Rapporto* suggerisce di aggiornare la politica della concorrenza, giustificando *di per sé* le concentrazioni che danno luogo a grandi imprese sulla base di una *innovation defense*. Gli argomenti attinenti a una *innovation defense* sono tuttavia regolarmente presi in considerazione nell'ambito della valutazione antitrust e non è in alcun modo condivisibile che tale valutazione sia svolta in modo da mettere intrinsecamente a repentaglio la capacità innovativa delle imprese. Più in generale, la tutela della concorrenza non ha nulla a che vedere con il sogno *jeffersoniano* di un mondo fatto di piccole imprese e piccoli mercati. Il diritto antitrust nacque anzi in America proprio quando le basi tecnologiche su cui si reggeva quel mondo vennero meno; quando, cioè, la rivoluzione dei trasporti, espandendo grandemente la dimensione dei mercati, aprì la via a imprese che *devono essere grandi per essere efficienti*, perché utilizzano processi produttivi che si avvalgono di economie di scala o di diversificazione, per conseguire un potere di mercato in grado di ostacolare il confronto competitivo *tra imprese efficienti*. In questo quadro, il diritto antitrust non si propone di forzare le imprese (*che devono essere grandi per essere efficienti*) a essere piccole e inefficienti, bensì di distinguere tra strategie *lecite* e *illecite* in modo da

evitare, da parte delle imprese di grandi dimensioni, un esercizio anti-competitivo del potere di mercato. Nell'invitare a *pensare in modo nuovo* la politica della concorrenza, il *Rapporto Draghi* offre invece un resoconto inadeguato, limitato ai dati strutturali del mercato, dei criteri con cui il diritto antitrust regola il confronto tra imprese nei mercati di concorrenza imperfetta. Dopo avere richiamato il divieto di intese collusive, il *Rapporto* si focalizza infatti sulle concentrazioni e sui soli aspetti strutturali che entrano in gioco nella loro valutazione, mentre sorvola la fattispecie attinente al potere individuale di mercato (la monopolizzazione, nel diritto USA; l'abuso di posizione dominante, nel diritto europeo) i cui principi interpretativi hanno un ruolo essenziale nella valutazione delle concentrazioni.

A quali condizioni la monopolizzazione è illecita e in cosa consista l'abuso di posizione dominante per imprese che *devono essere grandi per essere efficienti* è domanda cruciale per la giurisprudenza antitrust e per l'analisi economica dei mercati di concorrenza imperfetta. Negli USA, la Scuola di Chicago ha ispirato scelte giurisprudenziali che hanno guardato perfino con favore pregiudiziale alle strategie delle imprese che, per ragioni di efficienza, hanno dimensioni elevate. Più di recente, la *sintesi post-Chicago* ha posto un freno alla deriva ideologica della Scuola di Chicago, analizzando i mercati di concorrenza imperfetta con un approccio rigoroso di *Industrial Organization*, per individuare sistematicamente su questa base i vincoli cui sottoporre l'esercizio del potere di mercato delle imprese di grandi dimensioni, senza condannarle a essere inefficienti. In Europa, la politica della concorrenza si è mossa nella stessa direzione. Il solo vincolo generale – che entra in gioco anche nella valutazione di intese collusive e abusi - è che, per essere lecita, una strategia d'impresa non deve portare a un monopolio nel mercato che precluda ogni forma di concorrenza.¹⁶ L'Autorità di concorrenza valuta così le concentrazioni basandosi su ragioni, strutturali e comportamentali, coerenti con quelle del divieto di abuso. Una concentrazione non autorizzata perché di ostacolo alla concorrenza nel mercato è, pertanto, una concentrazione che pone l'impresa che ne risulta in una condizione che le consente di perseguire strategie monopolistiche abusive.

I fattori strutturali entrano ovviamente in gioco nella capacità dell'impresa che risulta dalla concentrazione di mettere in atto strategie abusive e, come tali, non sono da ignorare, né da minimizzare. Tuttavia, quando il *Rapporto Draghi* propone di *valutare in modo nuovo*, sulla base di una *innovation defense*, concentrazioni che per ragioni strutturali possono rafforzare l'esercizio abusivo del potere di mercato, il

¹⁶ Il vincolo, esplicitamente richiamato nel comma 3 dell'articolo 101 TFUE con riferimento alle intese, è convenzionalmente esteso alla valutazione dei comportamenti abusive ai sensi dell'articolo 102 TFUE.

suggerimento di allontanarsi, come criterio *generale*, da interpretazioni consolidate della politica europea di concorrenza suscita numerose perplessità. Innanzi tutto, la fonte delle difficoltà alle quali si intenderebbe porre rimedio è ambigua. La vicenda dell'Unione europea offre variegata evidenza che, dietro al fenomeno che il *Rapporto* assume come motivo di preoccupazione (dimensioni delle imprese non adeguate a investimenti in innovazione, politiche di decarbonizzazione che non siano in contrasto con competitività e crescita, nonché politiche di approvvigionamento e catene del valore compatibili con l'indipendenza dell'Europa dal Resto del mondo) sono in gioco ostacoli di natura diversa e di impatto di gran lunga maggiore rispetto alla politica della concorrenza. Prevalentemente, infatti, è nell'insufficiente completamento del Mercato interno che troviamo la radice di politiche degli Stati membri in difesa di strutture produttive nazionali inefficienti. Sotto questo aspetto, il primo dei due messaggi del *Rapporto*, ben più del secondo, aiuta a cogliere le cause della debolezza europea. Per le stesse ragioni, in un contesto istituzionale ancora frammentato, allontanarsi da criteri consolidati di politica della concorrenza apre la via a una competizione *politica* tra Stati, dove i più grandi hanno buon gioco per difendere e imporre propri *campioni nazionali*, con effetti potenziali disgreganti. Analogamente, non è corretto affermare che la valutazione antitrust delle concentrazioni ignori, in Europa, i fattori di efficienza delle imprese. Nella decisione *Ahlstrom-Siemens* – che il *Rapporto* Draghi richiama espressamente – la Commissione ha verificato la completa assenza di altre imprese nel mercato rilevante, con particolare riguardo alle imprese cinesi; e, in secondo luogo, ha escluso esplicitamente che le dimensioni delle imprese coinvolte fossero inadeguate a politiche efficienti di Ricerca & Sviluppo¹⁷.

Ma la perplessità più grande resta quella di natura teorica. L'analisi economica offre un sostegno traballante al suggerimento di *policy* del *Rapporto*, di *rinnovare* interpretazioni consolidate di politica della concorrenza per privilegiare, come criterio generale, il ricorso alla *innovation defense* quando si valutano concentrazioni che coinvolgono imprese di grandi dimensioni. L'analisi teorica sulle decisioni di investimento in Ricerca e Sviluppo nei mercati di concorrenza imperfetta porta infatti a concludere che assecondare la formazione di monopoli privati (sia nella forma di interventi *diretti*, sia attraverso l'intervento *indiretto* nel mercato) è ben lungi dal fondare aspettative favorevoli in termini di innovazione, produttività e competitività. Al contrario, minaccia di assecondare lo sviluppo di un *capitalismo monopolistico* con

¹⁷ Alcuni anni dopo, il gigante cinese nella costruzione di treni veloci CRNN entrò nel mercato europeo per partecipare a una gara dello Stato bulgaro. In quella circostanza, fu avviato un procedimento perché CRNN riceveva dalla Repubblica Popolare della Cina sovvenzioni pubbliche non compatibili con le norme europee sugli Aiuti di Stato. L'avvio fu sufficiente a indurre CRNN a ritirare la propria offerta (da una corrispondenza con Federico Ghezzi che ringrazio).

caratteristiche peraltro molto simili (se non addirittura amplificate) rispetto a quelle che caratterizzarono il ventennio interbellico del secolo scorso in Europa.

In quegli anni, quando la teoria economica, per ragioni tecnologicamente differenti ma concettualmente simili, si addentrò nell'analisi della concorrenza monopolistica, John Hicks sostenne apertamente la tesi che obiettivo ultimo del monopolista non è l'innovazione, con le sue ricadute di produttività e competitività, ma piuttosto garantirsi una *quiet life*.¹⁸ Il dibattito contemporaneo ha dato forza a questa congettura, mostrando analiticamente che le imprese di dimensioni efficienti elevate hanno piuttosto incentivo e rilevanti capacità di ostacolare l'innovazione: il confronto concorrenziale non regolato si risolve così frequentemente in equilibri inefficienti, caratterizzati da un *winner-takes-all*, anche con piena libertà di entrata nei mercati. In equilibrio, una o poche imprese godono in molti casi di un potere di mercato stabile, che rimane tecnologicamente protetto e che dà luogo a livelli di prodotto, consumi, investimenti, rapporto capitale/prodotto e tasso di crescita inferiori ai valori potenziali. Nella prospettiva dinamica che è alla base della preoccupazione del *Rapporto*, in assenza di un sostegno antitrust esplicito alla presenza effettiva di operatori concorrenti, la concorrenza tecnologica spinge i mercati lungo sentieri di innovazione che ostacolano strategie competitive in grado di porre a repentaglio la tecnologia con la quale si afferma il *winner-takes-all*. I profitti di quest'ultimo, anche se all'origine da innovazione, si trasformano così rapidamente in rendite.¹⁹

Conclusioni

Da anni, le economie di mercato si confrontano con aspettative non realizzatesi sulla globalizzazione. Esiti inattesi e insoddisfacenti hanno spinto gli Stati Uniti d'America, che nella prima fase della globalizzazione avevano affermato anche in forme istituzionali una propria leadership del commercio internazionale, ad abbandonare le interpretazioni in chiave *catallattica* con le quali, a seguito del superamento della divisione del mondo in blocchi, avevano accompagnato la sostenuta crescita degli scambi mondiali. La prima amministrazione Trump si è mossa in una prospettiva di riduzione degli scambi facendo ricorso a una tradizionale politica di dazi. La successiva amministrazione Biden si è invece diversamente orientata a favore di scelte di politica industriale finalizzate a rafforzare la struttura produttiva del Paese nella competizione globale. Il cambiamento di *policy* ha portato a un incremento

¹⁸ Si veda Hicks, J. R., *Annual Survey of Economic Theory: The Theory of Monopoly*, *Econometrica*, 1935, vol. 3/1, pp. 1-20.

¹⁹ All'originaria congettura di Hicks dà oggi forza una cospicua attività di ricerca, ampiamente raccolta da M. Kurz, *The Market Power of Technology: Understanding the Second Gilded Age*, Columbia University Press, New York, 2023.

cospicuo di interventi pubblici *diretti* a sostegno dell'attività produttiva nei rapporti economici globali. Negli USA, ciò è stato comunque realizzato senza mettere in discussione le norme antitrust di tutela del *mercato* nel governo delle relazioni economiche interne che, sotto l'amministrazione Biden, sono state interpretate in modo rigoroso.

In Europa, il *Rapporto Draghi* ha evocato anch'esso il ricorso a scelte di politica industriale a protezione delle imprese europee nelle relazioni economiche internazionali ma, diversamente dall'orientamento seguito negli Stati Uniti d'America, ha anche sollecitato una modifica sostanziale dei criteri di applicazione delle norme di concorrenza in Europa, invitando a *pensare in modo nuovo* al diritto antitrust come anch'esso strumento di politica industriale, finalizzato a favorire la formazione di *campioni europei innovativi* di grandi dimensioni. Nel mettere in discussione un elemento consolidato dell'*acquis communautaire*, l'invito del *Rapporto Draghi* suscita serie perplessità, sia sul fronte teorico, sia sul fronte delle scelte di *policy*. Sul primo fronte, l'analisi economica dei mercati di concorrenza imperfetta suggerisce che la concorrenza tecnologica tra imprese di grandi dimensioni è lungi dal fondare attese stabilmente favorevoli agli obiettivi di crescita, innovazione e produttività. Sul secondo fronte, il contrasto a istituzioni consolidate di controllo del potere di mercato minaccia di favorire (peraltro con il concorso del potere pubblico) l'affermazione di forme di capitalismo monopolistico che storicamente si sono spesso rivelate di freno allo sviluppo economico oltreché foriere di avverse e contrastanti relazioni politiche tra i Paesi.