

XXIII Convegno SISP

Roma, Facoltà di Scienze Politiche LUISS Guido Carli

17 - 19 settembre 2009

PANEL: GRUPPI D'INTERESSE E DEMOCRAZIA

Declino e rilancio dei campioni nazionali? I cambiamenti nelle politiche governative di aiuto all'industria automobilistica.

Luca Germano, Università di Roma Tre e Trieste
germano1@sp.units.it

Versione preliminare

Abstract

Come ha rilevato Charles Lindblom, le grandi imprese, per via delle specifiche funzioni ricoperte nell'economia di mercato, assumono il ruolo di interessi privilegiati con accesso facilitato alle arene decisionali. Ciò non implica una risposta automatica dei governi a ogni richiesta delle grandi imprese. Piuttosto, favorisce un negoziato dal quale derivano scelte politiche condizionate sia dalle richieste delle grandi imprese che dalle convenienze dell'attore governativo.

Un settore che rappresenta bene il modello di grande impresa quale interesse politicamente privilegiato è quello automobilistico che, nella tradizione europea, ha dato vita a diversi "campioni nazionali" continuamente sostenuti dai governi nazionali fino a quando non sono intervenute le normative restrittive agli aiuti di stato imposte dall'Unione Europea nel 1989 che sembravano preparare la fine irrimediabile dei campioni automobilistici. Tuttavia, le politiche recenti di neo-interventismo statale varate da diversi paesi europei, sulla scia dell'iniziativa statunitense volta a salvare la sua industria automobilistica, sembrerebbero indicare il rilancio della politica di sostegno ai campioni nazionali. Per mostrare questo trend di cambiamento prenderemo in esame i campioni automobilistici di Francia e Italia con l'obiettivo di evidenziare prima il calo dell'interventismo statale successivo alla normativa dell'89 e poi la ripresa degli aiuti alle imprese coincidente con l'emergere della nuova crisi che è intervenuta a mutare nuovamente lo scenario. Partendo dai recenti piani di sostegno al settore automobilistico attuati in Francia e Italia (ma facendo riferimento anche ai piani messi in atto in Germania, Regno Unito e Spagna) si mostrerà come si possa nuovamente parlare di un ritorno alla politica dei campioni nazionali.

1. Introduzione

Le grandi imprese sono uno dei maggiori centri di potere nelle società moderne. Se lo Stato cerca di controllare e canalizzare tale potere al fine di rispondere a obiettivi universalistici di politica pubblica, le grandi imprese cercano di esercitare pressioni al fine di ottenere *policies* loro favorevoli. In un periodo di crisi economica internazionale lo studio di come governi e grandi imprese si relazionino gli uni con le altre diventa ancor più importante per la scienza politica che, tuttavia, nonostante l'oggettiva rilevanza del tema, ha dedicato uno spazio piuttosto ristretto a questi argomenti, tanto che lo studio delle relazioni fra governo e *big business* sono stati definiti come la Cenerentola della scienza politica [Wilson 2003, 167]. D'altra parte, questo è un problema antico che ha indotto Robert Dahl [1959] a osservare come raramente il mondo degli affari, e specialmente la grande impresa, sono stati oggetto di studio della scienza politica. Negli anni sessanta le analisi politologiche sul tema si sono moltiplicate, ma prevalentemente nel contesto americano [si cfr. fra gli altri: Bauer *et al.* 1972; Lowi 1964; Vogel 1989; Smith 2000], e solo recentemente si è avuto un incremento di questi studi, specialmente ad opera di alcuni gruppi di studiosi tanto in ambito statunitense quanto in ambito europeo¹, anche se i politologi che lavorano sul tema, comparativamente a quelli impegnati in altri sottosettori sono piuttosto esigui [Wilson 2002, 13]. Ciò è ancor più vero in Italia dove questi studi sono perfino più limitati, specialmente per quel che concerne il ruolo degli interessi della grande impresa in rapporto con il governo².

Inserendo questo lavoro in questo filone di studi, e avendo come base teorica di riferimento il lavoro di Charles Lindblom [1977, tr. It. 1979], si traslerà all'Europa la sua teoria della grande impresa come interesse politicamente privilegiato, assumendo i cosiddetti Campioni nazionali (Cn, d'ora in avanti) del settore automobilistico quali grandi imprese privilegiate dai rispettivi governi.

Dopo aver dato un quadro dello sviluppo della strategia dei Cn, si prenderanno in esame i campioni del settore automobilistico per mostrare come essi siano stati aiutati dai rispettivi governi e come il rapporto privilegiato si sia mantenuto saldo sino agli anni ottanta per poi modificarsi progressivamente nel corso del tempo a seguito dell'intervento delle variabili internazionali rappresentate dallo sviluppo dei processi di globalizzazione e, soprattutto, europeizzazione che hanno notevolmente ridotto la possibilità di intervento statale in Eu-

¹ Fra i centri più attivi in Europa ci sono l'University College di Londra e l'Università di Costanza e negli Stati Uniti le Università di Berkley, Harvard, MIT e Winsconsin-Madison.

² Relativamente agli studi politologici sulle singole grandi imprese, le poche eccezioni sono rappresentate dai lavori sul settore chimico di Mattina e Tonarelli [1994] e Grant, Martinelli e Paterson [1989] e, più di recente, quelli di Germano [2005, 2007, 2009] sul settore automobilistico.

ropa. Si mostrerà altresì come il mutato ambiente internazionale abbia determinato, specialmente dalla fine degli anni ottanta, un declino della strategia dei Cn che sembrava destinato ad essere inesorabile. Tuttavia, la nuova crisi internazionale sembrerebbe aver dato nuova linfa ai Cn. La domanda cui si tenterà di dare risposta, a partire dall'analisi dei piani di intervento statale per il settore automobilistico in Francia e Italia, è se davvero si possa parlare di un effettivo ritorno della strategia dei Cn e quali considerazioni possano essere fatte sulla grande impresa come interesse privilegiato.

2. *La grande impresa come interesse privilegiato*

Le riflessioni di Charles Lindblom sulla grande impresa si inseriscono nel dibattito sul ruolo della grande impresa sviluppatosi principalmente all'interno del paradigma pluralista che vede contrapposti i pluralisti ortodossi³, convinti che la grande impresa sia un interesse al pari degli altri e i pluralisti revisionisti, sostenitori della unicità di questo tipo di interesse rispetto agli altri.

Lindblom abbraccia le tesi dei pluralisti revisionisti per arrivare a definire una visione strutturale del potere della grande impresa, la quale lungi dall'essere considerata come un interesse fra gli altri è viceversa identificabile come un interesse «politicamente privilegiato», da un lato perché detiene una varietà di risorse non disponibili ad altri gruppi e dall'altro perché decisioni vitali quali l'investimento per la crescita economica e l'allocazione delle risorse, l'individuazione di aree di localizzazione degli investimenti e l'organizzazione del lavoro sono prese dalla dirigenza della grande impresa e non dai governi. Decisioni di tale importanza vanno considerate come politiche pubbliche vere e proprie che non comportano unicamente l'esercizio del potere di impresa quanto anche l'esercizio di pubblica autorità⁴ [Lindblom 1979, 181].

Dall'altro lato i governi riconoscono che le grandi imprese contribuiscono alla creazione di posti di lavoro e alla produzione di beni e servizi essenziali per la società. Pertanto, se le imprese venissero ostacolate nelle loro attività potrebbero decidere di dislocare la propria attività in *politics* che offrono loro condizioni più favorevoli. Dunque, i decisori pubblici, devono inevitabilmente prestare una particolare attenzione alle richieste della comunità degli affari e cercare di assecondarle creando le condizioni loro più favorevoli. A tal proposito Lindblom [1979, 182] menziona varie forme di incentivazione, agevolazione e politiche pubbli-

³ Per le definizioni relative alle correnti pluraliste si rimanda a Baumgartner e Leech [1998], Joseph [1981], [Sola 1996]. Per una trattazione specifica del dibattito si rimanda a Germano [2009].

⁴ Questa posizione di Lindblom è vicina a quella del neo-elitista Bachrach [1967].

che: dal protezionismo alle sovvenzioni per ricerca e sviluppo, agli aiuti *ad hoc* per determinati settori agli sgravi fiscali, che come vedremo sono proprio le politiche adottate a favore dei Cn.

In tal senso la grande impresa è vista da Lindblom come un attore che limita le opportunità degli altri interessi, che non possono partecipare alla pari al processo politico, per cercare di condizionare la definizione dell'agenda politica⁵.

2.1 Le critiche a Lindblom

Una delle maggiori critiche mosse a Lindblom riguarda proprio l'aspetto strutturale del rapporto fra grande impresa e governo, secondo alcuni autori quali J.Q. Wilson⁶ [1978] la capacità degli interessi organizzati più forti di imporre *policies* o porre veti a quelle governative – e più in generale la possibilità di accesso facilitato alle arene decisionali –, si è notevolmente ridotta nel corso del tempo con lo sviluppo di nuovi processi internazionali, macro politici o sociali, tanto che addirittura il potere politico della grande impresa è in declino [Wilson 1978, 14]. L'elemento di critica mosso da Wilson concernente la trasformazione del rapporto fra decisori pubblici e grandi imprese, tuttavia, non era oscuro a Lindblom che aveva osservato come diverse variabili possano intervenire a cambiare il rapporto privilegiato fra decisori e grande impresa, primi fra tutti i processi di trasformazione degli assetti internazionali. L'influenza di questi processi può portare ad un'apertura dell'agenda e all'ingresso di nuovi gruppi d'interessi. Per quanto ciò possa comportare un indebolimento della grande impresa, non ne compromette lo status di interesse privilegiato [Lindblom 1979, 187] poiché i dirigenti delle imprese non cessano di essere ammessi nei circoli in cui esplicitamente si svolgono trattative, contrattazioni e discussioni precluse ai cittadini comuni [Lindblom 1979, 189]. Dunque, il rapporto fra le élites imprenditoriali e governative, può riconfigurarsi ma non si esaurisce dato il reciproco vantaggio tanto per i decisori pubblici quanto per gli interessi della grande impresa⁷.

3. La teoria della grande impresa in Europa. Lo sviluppo dei campioni nazionali

Il concetto di Cn si sviluppa in Francia intorno agli anni '60 a seguito del mutamento del quadro economico internazionale. L'intensificazione degli scambi, e del processo di inte-

⁵ Sul punto si veda anche Dahl [1985 trad. it. 1989].

⁶ Per le critiche alla posizione di Lindblom si rimanda agli ottimi saggi di Joseph [1981 e 1982]. Per una critica radicale si veda Wade [1982].

⁷ Sul punto si veda Offe [1984]. Per un'interessante rassegna si rimanda a Mattina [2007]

grazione internazionale dei mercati che avevano favorito l'approdo delle grandi imprese americane in ambito europeo, la saturazione interna dei mercati e la necessità di competere con i giganti d'oltreoceano portò all'inaugurazione di una politica di «patriottismo industriale» [Hayward 1995] preferita a una politica di integrazione delle grandi imprese nazionali a livello europeo.

Un Cn è un'impresa appartenente ad un determinato settore industriale, percepita nell'arena internazionale come rappresentante di un certo paese e che partecipa alla competizione internazionale assumendosi la responsabilità di promuovere gli interessi del paese di origine oltre che quelli dei suoi proprietari (qualora si tratti di un'impresa privata). Date queste sue caratteristiche il Cn acquista il diritto ad un robusto sostegno da parte del suo governo nazionale. Ciò si concretizza in una serie di scelte finalizzate a far acquisire (o mantenere) al Cn il controllo monopolistico del mercato interno ed un elevato livello di competitività sul mercato internazionale. Per il primo aspetto il governo provvede a creare barriere all'ingresso agli altri competitori (standard tecnici, imposizione fiscale specifica su prodotti esteri, limitazione alle importazioni). Per il secondo dà vita ad un sistema di incentivi e sovvenzioni (speciale trattamento fiscale, incentivi all'investimento in alcune aree, sovvenzione di programmi di ricerca, offerta di capitali a condizioni favorevoli, discriminazione nelle politiche di approvvigionamento pubblico) che contribuiscono a ridurre i costi di produzione del Cn [Cohen 1989; 1992].

La strategia dei Cn negli anni '60 e '70 costituì la forma più avanzata ed aggressiva della politica del protezionismo, con la quale si difendeva l'industria nazionale. I Cn si basavano sull'idea di creare, attraverso ampi processi di fusione fra imprese operanti in uno stesso settore, grossi soggetti industriali in grado di raggiungere dimensioni tali da poter competere adeguatamente con le grandi imprese multinazionali americane, forti delle protezioni interne accordate dai relativi stati.

L'adozione della strategia dei Cn testimonia il privilegio assegnato agli interessi della grande impresa da parte dei decisori e la reciprocità di rapporti fra le due élites. Tuttavia, coerentemente con la teoria di Lindblom che prevede la possibilità di mutamento dei rapporti fra governi e grandi imprese, col tempo si sarebbe arrivati a importanti trasformazioni della strategia di patriottismo industriale.

3.1. L'evoluzione della strategia dei campioni nazionali tra globalizzazione ed europeizzazione.

La strategia dei Cn andò rafforzandosi durante gli anni '70 a seguito degli shock petroliferi che causarono la crisi internazionale. Presto, però, i governi che la adottavano si sareb-

bero resi conto della difficoltà di continuare a seguirla. La crisi, infatti, determinò un deterioramento delle finanze degli stati europei che si sarebbe protratto nel corso degli anni successivi. Per far fronte a questo problema fu inaugurato prima nel Regno Unito poi in Francia e più tardi anche in Italia, un imponente processo di privatizzazione.

All'inizio degli anni '80, le trasformazioni sia sul versante micro che sul versante macro economico mostravano tutte le difficoltà di continuare a perseguire una politica di sostegno ai Cn. I processi paralleli di globalizzazione ed europeizzazione contribuirono notevolmente a cambiare l'ambiente in cui i Cn avevano fino ad allora operato. Quanto al primo processo si ebbero i seguenti mutamenti: l'apertura dei confini nazionali e la ridotta possibilità di misure protezionistiche, la riduzione della possibilità di un credito agevolato dallo Stato, la necessità di stringere *joint ventures* internazionali [Hayward 1995a, 2]. Parallelamente, si assistette a una nuova accelerazione del processo di integrazione europea riscontrabile in un controllo più stringente degli articoli del Trattato di Roma relativi agli aiuti di stato. Al proposito Pelkmans [1989, 263] ha evidenziato che se nel corso di tutti gli anni '70 la Commissione emise 21 decisioni negative sugli aiuti di stato, nel solo anno 1982 ne emise ben 13. Ciò testimonia l'accresciuto rigore nel far rispettare le norme sugli aiuti. Ma le novità ci furono anche sul piano dell'abbattimento delle barriere non tariffarie rappresentate dagli standard tecnici, che fino ad allora si erano mostrate fra le più importanti misure a protezione dell'industria nazionale. La Corte di giustizia europea 1979 nel caso «Cassis de Dijon»⁸ affermò il principio in base al quale un prodotto che rispetti la legislazione nazionale su fabbricazione e commercializzazione del produttore può essere commercializzato anche in altri stati membri [Olivi 2001].

In tal modo «l'Unione non è diventato soltanto il maggior negoziatore di commercio, ma ha sempre più ridefinito molte delle regole di base che determinano le relazioni Stato-industria» [Wright 1995, 342].

In un'economia aperta, dunque, e in un sistema sovranazionale quale quello dell'Ue, l'unica azione statale significativa concerne la creazione di un ambiente nazionale nel quale le grandi imprese possano operare al meglio grazie a un sistema di infrastrutture funzionante, e a un sistema di regole certe piuttosto che alla fornitura di aiuti di stato [Cohen 1995].

Se questo è il quadro generale⁹, vediamo in che modo i rapporti fra governi e grandi imprese si siano trasformati nel settore auto europeo e in particolare in Francia e Italia.

⁸ Cfr. caso 120/78: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61978J0120:IT:HTML>

⁹ Per una trattazione particolareggiata del percorso di cambiamento della politica dei Cn si rimanda a Germano [2009, cap. 2].

4. I campioni nazionali nel settore automobilistico in Europa

Il mercato automobilistico ha assunto sin dalle sue origini una dimensione internazionale di carattere oligopolistico. Nel dopoguerra, alla crescita dell'industria automobilistica statunitense si associò quella dei produttori europei e giapponesi, anche se in termini dimensionali mediamente i tre più grandi produttori americani (GM, Ford e Chrysler) erano dieci volte più grandi dei primi tre produttori europei (Volkswagen, Fiat, Renault). Tra il 1950 e il 1973 si verificò un boom automobilistico che permise di passare da una produzione di otto ad una di venticinque milioni di automobili.

Negli anni '50 la struttura del mercato europeo era poco definita in quanto poco integrato ed estremamente frammentato. Ciascun mercato nazionale era caratterizzato dalla presenza di pochi produttori: Fiat e Alfa in Italia, Renault e Peugeot-Citroën in Francia, faceva eccezione la Germania che ne aveva di più: Volkswagen, Opel, Ford e Mercedes, Porsche e Bmw. Pressoché in tutti i paesi si verificò rapidamente un forte processo di concentrazione mirante a ingrandire le dimensioni dei costruttori nazionali ed a evitare l'acquisizioni di marchi nazionali minori da parte dei costruttori stranieri. Gli effetti della concentrazione registrati negli anni '70, portarono a una riduzione del gap dimensionale delle imprese europee rispetto alle concorrenti americane che in questo periodo risultavano essere mediamente più grandi solo tre volte in più rispetto ai maggiori *competitors* europei. Si confermava, inoltre, una struttura oligopolistica del mercato automobilistico tanto a livello nazionale quanto, soprattutto, a livello mondiale [Silva *et al.* 1982].

Tutti i costruttori disponevano, negli anni '70, di un importante mercato interno che tendeva a raggiungere già alti gradi di saturazione portando le imprese a destinare parti sempre più consistenti della loro produzione al mercato estero con la conseguenza di un incremento della concorrenza che diventava sempre più agguerrita su diversi fronti¹⁰. Tutti i produttori europei, per quanto la competizione straniera si facesse aggressiva, godevano di una serie di protezioni che permisero loro di conservare una quota consistente del mercato nazionale almeno sino agli anni Ottanta. Ciò era vero dappertutto con le particolarità di Francia e soprattutto Italia, paesi in cui i costruttori nazionali detenevano quote di mercato comparativamente più elevate rispetto a quelle dei loro competitori. Vediamo più in dettaglio la situa-

¹⁰ I produttori europei si trovarono a fronteggiare in quegli anni una concorrenza non solo tra loro ma anche con americani e giapponesi

zione di questi due paesi e con quali mezzi gli stati abbiano aiutato i loro produttori e quali risultati questi abbiano ottenuto.

4.1. L'aiuto in Francia

Come noto in Francia lo Stato gioca il ruolo di orientatore dell'economia pressoché in tutti i settori, lo stesso vale per il settore automobilistico. Tra gli anni '60 e '70, la Francia era il paese che godeva, per via di una serie di circostanze favorevoli dovute anche al suo oculato sistema di programmazione, della *performance* migliore fra tutti i paesi europei.

Dal punto di vista della politica industriale, l'interventismo statale, attraverso pratiche concertative fra amministrazione pubblica ed aziende pubbliche e private, fu decisiva nell'orientare le scelte delle imprese. Lo Stato, soprattutto negli anni '70, accanto a interventi volti al rilancio, al salvataggio o alla ricapitalizzazione di imprese in difficoltà, protesse attivamente l'industria nazionale dalla competizione straniera. La storia dell'industria automobilistica francese è costellata di interventi volti a sostenere a diverso titolo le aziende nazionali.

Intorno alla fine degli anni '70 l'industria automobilistica transalpina presentava un alto livello di concentrazione della produzione intorno ai due marchi più importanti, Renault e Peugeot-Citroën (PSA), saldamente ancorati al mercato interno ma poco protesi alla espansione verso il mercato internazionale tanto che negli anni '80 l'industria francese precipitò in una grave crisi dalla quale uscì grazie al massiccio intervento del governo che concesse prestiti per 300 milioni di dollari alla Renault – successivamente sottoposti a sanzioni dalla Commissione europea [Gazzetta Ufficiale CE 1988] e allo spostamento da una strategia di confinamento interno a una di internazionalizzazione. Testimoniata, fra l'altro, dall'incremento degli investimenti diretti esteri in ingresso e in uscita (Tab. 1). Dalla tab. 1 si può evincere l'estrema differenza rispetto all'Italia che comparativamente alla Francia ha un livello di IDE sia in ingresso che in uscita molto limitati.

TABELLA 1 QUI

La Renault, dopo la ristrutturazione degli anni '80, nel decennio successivo fu privatizzata e, nel 1999, realizzò un'importante alleanza con Nissan che attualmente gli permette di ricoprire la terza piazza a livello mondiale fra i costruttori di automobili¹¹. Le vendite com-

¹¹ Si veda: <http://www.renault.com/en/groupe/l-alliance-renault-nissan/pages/l-alliance-renault-nissan.aspx>

plessive di Renault e di Nissan nel mondo sono state di oltre 6 milioni di veicoli nel 2009, il 9% del mercato mondiale.

Anche la PSA seguì una progressiva internazionalizzazione basata, però, a differenza della Renault, su una molteplicità di accordi con altri produttori anziché su un'alleanza stabile con un unico grande produttore. Ciò ha fatto sì che PSA si concentrasse su tre poli principali di sviluppo: Europa, America Latina e Oriente (Cina in particolare). I risultati economici testimoniano la bontà della strategia del gruppo. Nel 2009 PSA ha venduto 3,26 milioni di veicoli nel mondo, per una quota del mercato globale pari al 5%. È il secondo costruttore europeo dietro a Volkswagen. Il 32% delle sue vendite mondiali sono realizzate all'estero. Ciò ne fa un gruppo europeo di dimensioni mondiali¹².

Concludendo, i costruttori francesi continuano ad essere leader dei loro mercati interni (PSA è al primo posto in Francia seguita da Renault) ed hanno goduto dell'intervento governativo a loro protezione. Tuttavia, con l'accelerazione della globalizzazione il governo ha creato le condizioni per una più accentuata proiezione sui mercati internazionali dei suoi campioni.

4.2. *L'aiuto in Italia*

La situazione del settore automobilistico in Italia è unica in Europa poiché Fiat è l'unico costruttore di automobili che è anche, da sempre, il più grande gruppo industriale privato del nostro paese con una molteplicità di attività.

Le altre imprese automobilistiche non sono mai state serie concorrenti: la Lancia fu assorbita proprio dalla Fiat nel 1969 e la stessa sorte subì l'Alfa Romeo, di proprietà statale, a metà degli anni '80¹³.

A differenza della Francia, in Italia è mancata una politica industriale rigorosa. Non c'è stata una guida e un orientamento del settore auto (ma anche degli altri settori) pari a quello del paese transalpino, ciò si è riflesso nel tempo in una molto tardiva internazionalizzazione del settore. Sebbene le direttive interventiste dello stato italiano non fossero molto dissimili da quelle francesi, hanno prevalso in Italia politiche di carattere erogatorio rispetto a politiche regolative. Gli interventi si sono indirizzati decisamente nella direzione del protezionismo; di politiche fiscali a favore dei costruttori nazionali e di salvataggi delle imprese che Cohen [1989] ha definito «anatre zoppe». Infine, si è avuta la politica di incentivazione degli investimenti delle imprese nelle aree depresse del paese [Silva *et al.* 1982]. Rimandando a Ger-

¹² http://www.psa-peugeot-citroen.com/fr/psa_groupe/groupe_b1.php

¹³ Per la ricostruzione di queste operazioni si veda Germano [2009, 172-177].

mano [2009] la trattazione dello sviluppo di questa logica erogatoria sviluppatasi sino agli anni '90, qui preme far notare che il grado di protezione dell'industria automobilistica in Italia, è sempre stato il più alto di tutta l'Europa. Ancora nella prima metà degli anni '60, i dazi doganali italiani si aggiravano attorno al 40% dopo essere stati alla fine degli anni '50 pari a circa il 45%. Per contro, i dazi francesi si aggiravano intorno al 30% e quelli tedeschi al 17%. Fiat copriva quasi l'87% della produzione nazionale contro una media di 34-39% delle case automobilistiche straniere nei loro rispettivi paesi. Dopo il 1968, anno in cui caddero le barriere tariffarie interne alla Cee sulle automobili, le protezioni continuarono a rimanere alte per tutti i paesi extra Cee, in particolare il Giappone. Altri provvedimenti furono la pesante tassazione dei consumi di prodotti importati, in particolare, di automobili con cilindrata superiori a quelle prodotte dalla Fiat [Castronovo 1999, 999].

Fra le misure di sostegno alla competizione si può citare il rimborso di imposte all'esportazione di cui poté giovare, sino al 1973, tutta l'industria manifatturiera e la Fiat in particolare, accanto ai provvedimenti sul credito all'esportazione [Silva *et al.* 1982]. Fra i salvataggi di industrie decotte, invece, si ricorda, oltre al già citato caso della Lancia, il salvataggio statale della Innocenti, anch'essa poi passata insieme alla Maserati a Fiat (1993).

Va rilevato altresì che anche l'altro tentativo di *joint venture* internazionale, quello dell'Alfa Romeo (prima che passasse in mano Fiat) con la Nissan, fallì miseramente testimoniando la scarsa propensione italiana a favorire gli investimenti esteri [Volpato 1996].

L'altro grande filone di intervento governativo nel settore auto è stata la politica per il Mezzogiorno. Dei tre metodi di intervento: protezionismo, salvataggi e incentivi erogatori o fiscali, quest'ultimo è rimasto sicuramente il più importante anche nel corso degli anni '90, un periodo in cui era divenuto difficile concedere sussidi o aiuti di diverso tipo alle imprese nazionali per via del rafforzamento dei controlli europei sugli aiuti di stato di cui si dirà tra breve. Con l'istituzione della programmazione negoziata e l'introduzione del «contratto di programma» sarebbe stata finanziata con denaro pubblico una buona parte degli investimenti della Fiat nell'area di Melfi [Germano 2009]. Dalla tabella 2 si può evincere l'ampiezza del livello di aiuti diretti di Italia e Francia nel periodo di maggiore sviluppo della strategia dei Cn.

TABELLA 2 QUI

Quello che ci pare emerga nel raffronto tra i due paesi più interventisti è che in Italia, a differenza della Francia, non c'è mai stata una politica settoriale per l'auto, l'intervento messo in campo a più riprese è sempre stato «fatto su misura per la Fiat » [Silva *et al.* 1982, 37]. E quando i poteri pubblici non intervenivano direttamente sul settore, lo facevano attraverso

provvedimenti indiretti come la politica stradale e quella del prezzo della benzina [Silva *et al.* 1982, 48] oltre che attraverso la concessione della Cassa Integrazione, un provvedimento molto meno usato in altri paesi.

Le varie tipologie di intervento statale sono state adottate, anche se con gradi e metodologie diverse, anche negli altri paesi. Se altrove la progressiva apertura del mercato ha indotto i governi ad accompagnare le imprese nazionali verso la loro internazionalizzazione, in Italia ciò è avvenuto in ritardo a causa delle rigidità del sistema. In tal modo le imprese si sono rafforzate all'interno, rimanendo però inadeguate alla competizione sul mercato globale¹⁴.

A differenza dei *competitors* francesi che, hanno sviluppato importanti strategie di globalizzazione, la Fiat è un gruppo che pur avendo una vocazione internazionale non l'ha mai sviluppata appieno proprio a causa del perverso rapporto collusivo con i decisori pubblici ai quali spesso è stato sollecitato un intervento erogatorio dalla grande impresa, frequentemente accontentata per via della debolezza dell'apparato politico istituzionale, incapace di gestire, come in Francia un cambiamento di sistema¹⁵ [Bianchi 1995 e 2002]. Il risultato è che se in Francia lo Stato ha sostenuto i suoi Cn, contribuendo alla loro internazionalizzazione, in Italia il rapporto collusivo con lo Stato nel lungo periodo ha mostrato i suoi limiti, divenendo un ostacolo per la Fiat e contribuendo a generare ciò che Patrizio Bianchi ha definito un «rivolgimento verso l'interno» del sistema piuttosto che verso l'apertura globale quando era diventato chiaro che la strategia di protezione interna non poteva più essere adottata.

Sebbene la Fiat sia presente con suoi stabilimenti in diverse parti del mondo, le sue risposte alla globalizzazione, accentuatasi dagli anni '90, non sono state tempestive. Perciò ha accumulato un notevole ritardo rispetto ai suoi competitori [Antonucci *et al.* 2002, 18]. Ciò ha contribuito a farla piombare nella crisi degli anni duemila, la più grave della sua storia. Tutto questo è accaduto in una fase in cui era chiaro che il legame con lo stato come garanzia di successo e sviluppo era andato allentandosi progressivamente soprattutto a causa del nuovo quadro regolativo europeo del settore (si veda oltre). Paradossalmente, da questo distacco la Fiat ha trovato al suo interno la forza per uscire dalla crisi con mezzi propri e grazie ad un management capace che l'ha proiettata verso un tardivo ma efficace processo di globalizzazione [Germano 2009].

5. Verso una supranational politics nel settore automobilistico europeo

¹⁴ A tal proposito Massimo Mucchetti sul *Corriere della Sera* del 5/7/04 sostiene che: «L'Italia ha imitato i difetti della politica francese di tutela di alcuni grandi gruppi come campioni nazionali senza, però, acquisirne i pregi».

¹⁵ Per la definizione dei due modelli di capitalismo statalista dirigistico francese e statalista disfunzionale italiano si rimanda a Germano [2009, 44-55].

Le trasformazioni del quadro internazionale e le prospettive del mercato unico del 1992 avevano indotto la Commissione ad esprimersi sulla necessità di favorire la competizione nel settore automobilistico: la «creazione del mercato unico dal 1992 [contribuirà] ulteriormente alla competitività dell'industria automobilistica CEE a livello mondiale [...] affinché [essa] possa beneficiare completamente dal mercato interno, è necessario creare un ambiente economico di giusta competizione, di apertura verso il resto del mondo e di uno stretto controllo sugli aiuti di stato»[Gazzetta Ufficiale CE 1989b]. Queste considerazioni erano una sorta di punto di arrivo di una riflessione avviata già nel 1987 quando a seguito dell'Atto unico europeo (1987) promosse un approccio più determinato in tre aree di *policy* relative al settore automobilistico: armonizzazione di standard tecnici e del regime di tassazione dei vari paesi al fine di eliminare barriere indirette alla competizione; attuazione di una politica comune del commercio attraverso l'eliminazione delle barriere alle importazioni da paesi non appartenenti alla Comunità Europea (CE); attuazione di una disciplina sugli aiuti di stato per eliminare l'aiuto indiscriminato ai Cn [McLaughlin *et al.* 1999].

Poiché l'industria automobilistica era stata tradizionalmente protetta e sovvenzionata, la normativa sugli aiuti di stato a livello europeo assunse grande importanza nel cambiare la propensione degli stati a fornire aiuto. La normativa ha subito una progressiva evoluzione da un primo periodo di difficile applicabilità, ad una seconda fase di controllo rigoroso.

Nel primo periodo, le difficoltà derivanti dalla recessione dell'economia e dalla seria crisi del settore a livello mondiale, che si protrassero all'incirca sino alla metà degli anni '80, impedirono alla CE di affermare uno stringente controllo degli aiuti di stato, anche per la resistenza degli stati membri che spesso non notificavano nemmeno alla Commissione l'erogazione di un aiuto, tant'è vero che il settore automobilistico tra 1977 e 1986 ricevette 26 miliardi di ECU senza incontrare alcuna opposizione da parte della Commissione [Gazzetta Ufficiale CE 1997, 1-8, nota1].

Dalla metà degli anni '80 la Commissione – determinata ad avere un ruolo più incisivo – iniziò a studiare una nuova disciplina sugli aiuti di stato nel settore automobilistico (poi adottata dal 1989) [Gazzetta Ufficiale CE 1989a, 3-11] testandola su alcuni casi particolarmente significativi: Renault, Rover e Alfa Romeo [McLaughlin *et al.* 1999]. Uno degli ostacoli maggiori a contenere gli aiuti di stato, nel periodo compreso tra la recessione e la ripresa, derivò dal fatto che gli stati membri facevano forte resistenza giustificando il loro intervento con la necessità di interventi volti a privatizzare le imprese. Ma questa fu spesso una giustificazione per effettuare interventi di vero e proprio salvataggio. Il caso Renault [Gazzetta Ufficiale CE 1988, 30-39] è certamente esemplificativo a tale riguardo, poiché si trattò del più ampio

aiuto fornito da uno Stato a un'industria automobilistica in quel periodo [McLaughlin *et al.* 1999, 143-145]. Analogo fu il caso della ristrutturazione della Rover [Gazzetta Ufficiale CE 1989c; 1991]. Nel caso dell'Alfa Romeo la Commissione obbligò la casa di Arese alla restituzione totale degli aiuti ricevuti poiché non era stato predisposto un valido piano di ristrutturazione né una riduzione dei volumi di produzione come richiesto [Gazzetta Ufficiale CE 1989d, 9-18]. Piuttosto, lo Stato aveva iniettato denaro nella società prima di venderla alla Fiat.

Nonostante il sistema di monitoraggio presentasse ancora problemi, la CE rese più rigoroso il controllo sugli aiuti di stato attraverso la disciplina comunitaria varata definitivamente nel 1989 [Gazzetta Ufficiale CE 1989a, 3-11]. Fu adottato un sistema di notifica *a posteriori* che obbligava gli stati a comunicare sempre alla Commissione la concessione di un aiuto ad un'azienda nazionale. I commissari europei avrebbero valutato l'entità del finanziamento e la sua congruità con gli artt. 92-94¹⁶ del Trattato CE. Nel caso di infrazioni la Commissione avrebbe potuto pretendere la restituzione dell'aiuto da parte del beneficiario promuovendo un pronunciamento della Corte europea di giustizia.

Inoltre, fu notevolmente ristretta la gamma delle sovvenzioni statali in materia di ristrutturazione e salvataggio, aiuti regionali, contributi per l'ammodernamento di impianti, aiuti a Ricerca, sviluppo, innovazione e formazione e aiuti ambientali¹⁷.

La nuova disciplina comunitaria rese più difficile agli stati membri eludere le regole europee. Essi avrebbero dovuto, tra le altre cose, predisporre un rapporto annuale contenente i particolari concernenti tutti gli aiuti concessi alle aziende automobilistiche. In tal modo, la Commissione avrebbe potuto «verificare più direttamente la compatibilità degli aiuti in questo settore con le regole di competizione del Trattato» [Gazzetta Ufficiale CE 1989a, 3-11]. Inoltre, la Commissione, assumeva la capacità di comminare sanzioni effettive a tutti gli stati membri che non avessero seguito lo schema prestabilito.

Negli anni '90, le restrizioni fiscali imposte agli stati membri dall'introduzione delle normative previste dal trattato di Maastricht avrebbero agito ulteriormente da freno agli aiuti di stato. L'efficacia della nuova disciplina comunitaria del 1989 è testimoniato dalle stime della Commissione europea. Mentre tra 1977 e 1987 gli aiuti di stato al settore automobilistico erano stati di 26 miliardi di Ecu, tra 1989 e 1996 l'ammontare si era ridotto a 5,4 milioni di Ecu [Gazzetta Ufficiale CE 1997, nota 1]. L'intera industria automobilistica europea in quel periodo ricevette meno aiuti di quanti ne avesse ricevuto la sola Renault negli anni '80

¹⁶ Gli artt. 92-94 sono statati rinumerati negli attuali artt. 87-89 del Trattato CE consolidato.

¹⁷ Un quadro completo è contenuto in Germano [2009, 97]

[McLaughlin *et al.* 1999]. La disciplina Comunitaria sugli aiuti di Stato al settore automobilistico fu rivista e ulteriormente rafforzata nel 1997 [Gazzetta Ufficiale CE 1997]. Per concludere, la Commissione dalla metà degli anni '80 ha progressivamente smantellato la pratica degli stati membri di sostenere i propri Cn nel settore automobilistico attraverso sussidi diretti [McLaughlin *et al.* 1999].

La nuova disciplina sugli aiuti di stato al settore automobilistico, le già citate misure di armonizzazione degli standard tecnici e l'eliminazione delle barriere all'importazione delle automobili giapponesi (realizzatasi pienamente nel 1999). Sono considerabili i riferimenti di una politica europea per il settore automobilistico volta ad esporre i Cn ad una maggiore competizione globale [McLaughlin *et al.* 1999, 202].

Naturalmente i paesi più esposti alla ondata liberalizzatrice furono Francia e Italia. Fiat, Renault e PSA combatterono una dura battaglia contro la liberalizzazione delle importazioni giapponesi, l'imposizione di standard tecnici omogenei sulle emissioni atmosferiche e gli aiuti di stato, ma soccomberono contro un più compatto fronte liberalizzatore. Si venne così a configurare nel settore automobilistico quella *supranational politics*¹⁸ [Stone Sweet e Sandholtz 1997, 303]. Nel settore automobilistico si è pertanto prodotto un graduale cambiamento della struttura regolativa che dal piano nazionale si è spostata al piano sopranazionale [McLaughlin *et al.* 1999, 215-220]. Questo cambiamento ha indotto alla fine i costruttori a prendere atto della inevitabilità di ridimensionare la forza del loro legame privilegiato con lo Stato.

Le imprese più aperte alla competizione si sono mostrate meglio preparate a trarre vantaggio dall'integrazione regionale perché meno «aggrovigliati in relazioni clientelari di lungo periodo con i governi nazionali» [Stephen 2000, 24]. Le imprese meno propense all'apertura, invece, hanno operato con maggiore difficoltà perché i sussidi raramente aiutano le aziende che ne usufruiscono a raggiungere i livelli di efficienza richiesti dalla competizione globale. In uno scenario globale, dunque, tutti i produttori che sono stati tempestivi nel cambiare le loro strategie aprendosi maggiormente al mercato, si sono trovati in vantaggio rispetto a costruttori poco innovatori.

6. *Il mutamento del quadro internazionale: crisi globale, Europa e stati nazionali*

¹⁸ Essa può essere intesa come «una forma di *governance* [...] in cui le strutture governative centralizzate (le organizzazioni costituite a livello sovranazionale) possiedono la giurisdizione su specifiche aree di *policies* nei territori degli stati membri. Nell'esercizio di tale giurisdizione, le organizzazioni sovranazionali sono capaci di limitare il comportamento di tutti gli attori, compresi gli stati membri all'interno di tali aree» [Stone Sweet e Sandholtz 1997, 303].

Da quanto detto sembrerebbe che i campioni nazionali nel settore automobilistico fossero in via di estinzione, tuttavia all'inizio del 2009 in pressoché tutti i paesi europei si è attivato un neo-interventismo determinato dal trasferimento all'economia reale della crisi finanziaria originatasi negli Stati Uniti tra 2007 e 2008. Il settore automobilistico è quello che presenta una maggiore complessità rispetto ad altri settori derivante dalla necessità di fronteggiare una triplice crisi:

1) una crisi del credito che determina una difficoltà dei costruttori di avere accesso alla liquidità necessaria per finanziare le loro attività; 2) una crisi industriale derivante dalla sovracapacità produttiva; 3) una crisi della domanda e un cambiamento negli orientamenti dei consumatori che si indirizzano verso l'acquisto di automobili di piccola e media cilindrata. Le enormi difficoltà delle *big three* di Detroit le ha portate a richiedere aiuto al governo che – in linea con la teoria Lindblomiana, similmente a quanto accaduto in passato¹⁹ – è massicciamente intervenuto stanziando circa 50 miliardi di dollari soprattutto in prestiti a tasso agevolato, prepensionamenti, favorendo la *joint venture* tra Fiat e Chrysler volta al salvataggio di quest'ultima e l'ingresso diretto come azionista nel capitale della GM messa in condizioni ancor peggiori.

Se l'intervento americano ha seguito una strada ben precisa e coordinata, in Europa la situazione si è mostrata più complessa a causa della mancanza di una politica industriale comune coordinata a livello continentale in grado di portare a un intervento immediato e unitario per il settore automobilistico di ciascuno stato membro. In assenza di tale politica, e di fronte alla necessità ripianare gli squilibri alla competizione creati dagli interventi americani in un settore sempre più integrato a livello globale, i governi europei si sono mossi indipendentemente e in ordine sparso, senza un coordinamento europeo, intervenuto solo successivamente quando la diversità degli interventi nazionali aveva già creato ulteriori squilibri fra le case costruttrici del vecchio continente. Il ritardo e la mancanza di una posizione chiara e netta dell'Europa emerge proprio dalla discrasia fra intenzioni dichiarate e politiche di intervento attuate da ciascuno stato membro. In una sua comunicazione [Commissione, COM(2009) 104], che avrebbe dovuto costituire il *framework* europeo relativamente alle strategie di intervento nel settore automobilistico e dal titolo emblematico: «Far fronte alla crisi dell'industria automobilistica europea», si afferma che: «Sarà importante garantire *la coerenza, l'efficienza e il coordinamento delle misure adottate a livello nazionale* [...] [perciò] è particolarmente importante [...] *salvaguardare la neutralità competitiva e condizioni di parità tra gli operato-*

¹⁹ Elie Cohen [2009b] ricorda che «nelle tre principali occasioni: lo shock petrolifero, la crisi degli anni '80 e la crisi attuale le grandi imprese di Detroit, lungi dal rispondere a una trasformazione del loro ambiente economico e regolativo hanno preferito investire nel lobbying [sulle istituzioni]».

ri, in modo da assicurare anche la solidarietà tra gli Stati membri» [Commissione, COM(2009) 104, 6, enfasi aggiunta]. Peccato che, nonostante le buone intenzioni, la comunicazione sia stata pubblicata il 25 febbraio 2009 quando pressoché tutti i governi avevano già approntato i loro piani di intervento per il settore automobilistico seguendo strade tutt'altro che coordinate, neutrali e solidaristiche.

Ma vediamo che tipo di interventi hanno messo in campo Francia e Italia, se rientrano nella normativa europea sugli aiuti di stato e se si possa effettivamente parlare di un neo-interventismo statalista e di una riemergenza della politica dei Cn.

6.1. Il piano francese di aiuto

In linea con la sua tradizionale tendenza proattiva [Germano 2009] la Francia è stato tra i primi paesi a inaugurare un piano di aiuto al settore automobilistico ed è stato certamente il paese che ha messo in campo, dopo gli Stati Uniti, il più importante intervento a sostegno dei propri costruttori poiché le *Pacte Automobile*²⁰ è un piano complessivo e solido che mobilita tutte le leve a disposizione dei decisori pubblici transalpini in cambio del quale però lo Stato esige importanti contropartite dalle aziende che esamineremo tra breve.

Gli obiettivi del piano sono quelli di aiutare l'industria nazionale a superare la crisi e preparare la fase successiva affinché l'industria automobilistica francese possa ridiventare un forte esportatore, fonte di innovazione e creazione di impiego. La complessa situazione di crisi è stata affrontata dai decisori francesi attraverso un piano le cui principali misure d'intervento sono le seguenti²¹:

- 1- Prestiti ai due costruttori francesi (Renault e Psa) complessivamente pari a 6,5 miliardi di € da restituire in cinque anni ad un tasso agevolato del 6% annuo (rispetto al 10-12% del mercato). I prestiti andranno a finanziare dei grandi progetti di sviluppo di veicoli meno inquinanti.
- 2- Finanziamento delle società finanziarie dei costruttori Renault e Psa da parte della *Société de Financement de l'Economie Française* per un totale di 2 Miliardi di €, con l'obiettivo di sostenere il credito al consumo.

²⁰ Disponibile al sito <http://www.etatsgenerauxdelautomobile.com/le-pacte-automobile/>.

²¹ Bisogna rilevare che il piano è ancora più articolato e interviene incisivamente sull'intera filiera automobilistica andando a concedere prestiti e stabilendo piani d'intervento anche per le piccole e medie imprese.

- 3- Fondi di garanzia per i prestiti alle imprese fornitori e ai subfornitori, con garanzie fino al 90% del montante sino a raggiungere 1,5 milioni di € per i produttori più piccoli e 15 milioni per le imprese intermedie. Con questo fondo è facilitato l'accesso al credito
- 4- Raddoppio dei fondi di modernizzazione per i fornitori provvisto dal Fondo strategico d'investimento per un ammontare pari a 200 milioni per permettere il rafforzamento dei fondi propri delle imprese strategiche della filiera automobilistica.
- 5- Misure di indennizzazione supplementare contro la disoccupazione (una specie di CIG) con un aumento da 1,5 a 1,75 € per ogni ora di disoccupazione.
- 6- Sostegno all'innovazione della filiera automobilistica per programmi di ricerca e sviluppo per la produzione di automobili meno inquinanti per un ammontare pari a 250 milioni di euro di prestiti.
- 7- Sostegno alla domanda attraverso un piano di rinnovo del sistema di rottamazione già in vigore con introduzione di un super bonus (1000 euro) per chi rottama una vettura con più di 10 anni e acquista una vettura nuova con emissioni inferiori a 160 g/km di CO₂; il bonus diventa di 2000 euro se la vettura nuova emette meno di 100 g/km di CO₂. (costo stimato 220 milioni di euro).

Inoltre, per il 2010 è stata annunciata dal presidente Sarkozy la soppressione della tassa sugli utili reinvestiti nel 2010, una misura che permetterà di rafforzare la competitività delle imprese francesi.

Il piano francese, tuttavia prevede che gli aiuti di stato, soprattutto i prestiti più consistenti concessi a Renault e Psa, siano di carattere partecipativo. In altri termini, se i risultati dei costruttori nazionali dovessero migliorare essi si impegnano i tassi di interesse sulla restituzione dei prestiti aumenteranno in modo tale che le casse dello stato possano giovare di un interesse superiore per l'aiuto fornito. Inoltre, i costruttori si sono impegnati a mantenere inalterati i livelli di impiego in Francia, lo stesso dicasi per le attività di ricerca e sviluppo. I costruttori francesi, si sono anche impegnati a non chiudere alcun sito di assemblaggio per tutta la durata del prestito in Francia. Questo è stato uno degli elementi che ha sollevato forti critiche a livello europeo, specialmente da parte di Repubblica Ceca, Slovacchia, Svezia²²; paesi in cui i costruttori francesi hanno degli impianti a rischio chiusura date le richieste di rilocalizzazione delle produzioni da parte del governo francese accusato di protezionismo. A tal proposito, di fronte alle richieste di chiarimenti sul piano da parte del Commissario alla concorrenza Neelie Kroes e alla successiva risposta francese, la Kroes, il 28 febbraio in un fumo-

²² Si veda l'articolo di Enrico Brivio sul Sole 24 Ore dell'11-02-09 «Ue contro gli aiuti francesi all'auto»

so comunicato²³ ha confermato che il piano francese non è considerabile protezionista e s'inscrive pienamente nel quadro europeo poiché la Commissione ha rilevato che non c'è stata alcuna richiesta ai costruttori di lavorare esclusivamente con i fornitori francesi, né si è richiesto di chiudere dei siti produttivi al di fuori della Francia. In realtà il dubbio che sorge è che la Commissione non abbia avuto un atteggiamento sufficientemente rigoroso rispetto al piano francese poiché, come ha rilevato Cohen [2009a] è evidente che se i costruttori si impegnano a non chiudere in Francia, molto probabilmente, per la semplice logica della ristrutturazione, dovranno chiudere da qualche altra parte se vogliono mantenere i livelli di competitività determinando una situazione che è in aperto contrasto con le regole europee. L'ultima osservazione della Commissione è che il piano risulta essere aperto a tutti i costruttori, francesi o stranieri, situati sul territorio francese. Anche in questo caso, però, i dubbi rimangono in primo luogo perché in Francia non ci sono altri grandi costruttori a parte PSA e Renault, in secondo luogo è indicativo che la Renault Trucks appartenente alla svedese Volvo, proprio per il tipo di clausole restrittive in merito alla rilocalizzazione delle produzioni in Francia richieste dallo Stato ha rifiutato l'aiuto condizionato. La nota della Kroes si chiude con una formula di rito per cui la Commissione continuerà a monitorare strettamente l'implementazione del piano.

6.2. Il piano italiano di aiuto

Anche in questo caso, conformemente alla tradizione di paese reattivo [Germano 2009] l'Italia ha approntato un piano d'intervento ben lontano dal complesso e articolato piano francese. Se quest'ultimo contiene un pacchetto d'interventi strutturati e facenti capo a diverse leve dal prestito alle misure di sostegno alla domanda, dalla formazione alla ricerca e sviluppo (sfruttando appieno le possibilità offerte dalla normativa temporanea sugli aiuti di stato per l'accesso al credito [Gazzetta Ufficiale CE, C16, 22-01-09]) ed ha una prospettiva di medio periodo, il piano italiano è stato concepito unicamente sulle misure di sostegno alla domanda ed ha una prospettiva di breve periodo per tamponare una situazione complicata ulteriormente dal ritardo da parte dell'Italia nell'adozione di misure di sostegno alla domanda già partite tempo prima negli altri paesi europei. D'altra parte, come confermato anche dal vicepresidente di Confindustria Alberto Bombassei²⁴, l'Italia non avrebbe potuto mettere in

²³ Si veda il documento della Commissione Europea, «Memo 09/90», Brussels 28 feb 2009: *State aids: the Commission obtains guarantees from the French government on the absence of protectionist measures in the French plan for aid to the automotive sector.*

²⁴ Si cfr. «La Stampa» del 03-03-09 p. 23.

campo misure ulteriori dato il suo forte debito pubblico che determina una inferiore disponibilità di mezzi per interventi governativi simili a quelli francesi (ma anche tedeschi). Ma vediamo cosa prevede il piano messo in campo dal governo²⁵.

Gli obiettivi dichiarati del piano sono la necessità di affrontare la crisi del settore con interventi urgenti di sostegno alla domanda; la convergenza delle politiche nazionali con le indicazioni della Commissione europea e con le misure già adottate o in corso di adozione da parte degli altri Paesi europei; orientare le scelte dei consumatori verso prodotti a basso impatto ambientale che vanno nella direzione degli obiettivi di Kyoto.

Le misure adottate sono le seguenti:

- 1- Incentivi per acquisto autoveicoli: bonus di 1500 euro per acquisto di auto Euro 4 o 5 con rottamazione; Incentivi all'acquisto di auto ecologiche senza rottamazione (nel caso in cui ci sia anche la rottamazione l'incentivo si cumula con il precedente): 1500 euro per auto metano/elettrico/idrogeno; 3500 euro per le stesse auto con emissioni ridotte al minimo; 1500 euro per auto GPL.
- 2- Incentivi per acquisto di veicoli commerciali leggeri: bonus di 2500 euro per acquisto di veicoli nuovi a fronte di rottamazione di veicoli euro 0, 1 e 2 immatricolati entro il 31 dicembre 1999; Incentivi fino a 4000 euro per acquisto (senza rottamazione) di veicoli nuovi innovativi a metano/GPL/idrogeno (gli incentivi sono cumulabili con la rottamazione).

Accanto a queste misure il governo ha previsto altresì la rottamazione di motocicli o ciclomotori e l'incentivazione all'installazione di apparecchiature antinquinamento su mezzi pubblici.

Quanto al meccanismo di erogazione, i consumatori possono beneficiare degli incentivi direttamente presso i concessionari attraverso uno sconto, poi recuperato dai concessionari stessi attraverso il credito d'imposta.

Il valore complessivo delle misure di incentivazione per il 2009 è di circa 1,2 miliardi di euro, compensato per oltre la metà dal maggior gettito fiscale IVA derivante dalla maggiore vendita di autoveicoli. Il governo prevede che questo sostegno alla domanda possa comportare una riduzione, per l'anno 2009, della Cassa Integrazione valutabile in 11,2 milioni di ore complessive (2,8 per la Fiat e 8,4 per l'indotto) con un risparmio per lo Stato pari a 500 milioni di euro.

²⁵ Il piano è contenuto nel Decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5 «Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi», poi convertito nella legge n. 33 del 9 aprile 2009, pubblicata sulla GU n. 85 dell'11 aprile 2009.

Oltre alle misure messe in campo, il governo si è impegnato all'apertura di un tavolo tecnico-politico di confronto con i produttori nazionali al fine di monitorare l'andamento del settore e predisporre interventi adeguati, soprattutto in termini di ricerca, sviluppo e innovazione della filiera automobilistica nazionale. Inoltre il governo si è impegnato a promuovere iniziativa al livello europeo finalizzata a sollecitare una armonizzazione degli interventi nazionali al fine di evitare distorsioni sul mercato interno europeo.

Anche nel caso del piano italiano non ci sono state eccezioni da parte della DG Concorrenza che ha stabilito la compatibilità del piano con le normative europee sugli aiuti di stato, ma in questo caso sarebbe stato difficile trovare eccezioni dato che è stato attuato un piano di solo stimolo alla domanda, di fatto non discriminatorio come nel caso francese.

6.3. I piani di Germania, Spagna e Regno Unito

In Germania sono state adottate due misure: 1) sostegno alla domanda: un premio di 2.500 € per la rottamazione di veicoli di oltre 9 anni a fronte di un contestuale acquisto di veicoli Euro 4/5; 2) La sospensione un anno (due anni per vetture Euro 5 o 6) della tassa automobilistica annuale per le auto nuove vendute prima del 30/06/2009; 3) creazione di un fondo di 15 miliardi di euro, destinato a fornire liquidità alle imprese colpite dalle attuali restrizioni del mercato del credito, con una riduzione del tasso di interesse su prestiti per investimenti o capitale d'esercizio. Possono fruire degli aiuti imprese appartenenti a vari settori a condizione che siano aziende a maggioranza privata e investano in Germania. A ciò si deve aggiungere l'intervento per il salvataggio di Opel che è ancora in via di definizione, ma anche in quel caso è stato esplicitamente richiesto il mantenimento di tutti gli impianti tedeschi.

Anche in Spagna sono state adottate misure di Rottamazione per automobili vecchie di 10 anni (1,2 miliardi stanziati); prestiti e molteplici misure per ricerca, sviluppo e innovazione e interventi in tutta la filiera automobilistica per 4,5 miliardi di € [Gobierno de España, 2009].

Nel Regno Unito, invece, il pacchetto di misure adottate si aggira sui 2 miliardi di sterline (2,12 miliardi di €) in prestiti per 1,3 miliardi di sterline da ottenere dalla Banca europea per gli investimenti, e oltre un miliardo di prestiti da concedere ad iniziative progettuali volte alla produzione di autoveicoli verdi, un incremento dei fondi per formazione²⁶.

FIGURA 1 QUI

²⁶ Si veda il sito del Department for business, innovation and skills: <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/sectors/automotive/supportmeasures/page49874.html>

7. Conclusioni: il riemergere dei campioni nazionali

I piani attuati dai diversi governi mostrano l'estrema diversità delle misure di intervento (si veda la fig. 1 per un quadro complessivo) che testimoniano la mancanza dell'auspicato coordinamento a livello europeo e il ritardo della Commissione. Ciò è dimostrato dalla tardiva adozione di un *framework* europeo di risposta alla crisi del settore automobilistico, approntato solo a posteriori per tentare di rispondere a un'esigenza di omogeneità di intervento che, invece, sarebbe stato auspicabile avere fin dall'inizio per evitare gli squilibri alla concorrenza determinati dalla diversità dei piani nazionali, specialmente per quel che riguarda la concessione dei maxiprestiti alle grandi imprese automobilistiche. Elie Cohen [2009a] ha fatto notare che: «offrendo credito al di sotto delle condizioni di mercato e ottenendo in cambio una localizzazione sul territorio nazionale lo Stato fornisce la prova che l'aiuto pubblico distorce la concorrenza portando un serio colpo al mercato unico».

Il problema di base, dunque, trova origine nella mancanza di una politica di intervento uguale per tutti gli stati membri, realizzata, coordinata e gestita direttamente dall'Europa.

La mancata adozione di una tale politica oltre a creare lo squilibrio concorrenziale fra aziende che possono avere un credito agevolato e aziende che non possono averlo, determina anche uno squilibrio nel mercato del lavoro: la concessione di aiuti condizionati alla rilocalizzazione di produzione ha evidentemente l'obiettivo di mantenere, per quanto possibile, livelli di occupazione più alti nel paese che offre gli incentivi²⁷ a scapito dei paesi che hanno subito la dislocazione delle linee produttive. Ciò è in aperto contrasto con i principi solidaristici europei ai quali la Commissione si rifà anche nel suo documento su come far fronte alla crisi dell'industria automobilistica europea [Commissione 2009]. Ciononostante, la Commissione ha dato il via libera al piano francese. L'impressione che se ne ricava è quella di un'istituzione europea che davanti alla crisi non ha saputo rispondere adeguatamente e che di fronte alle difficoltà che si sono presentate e alla necessità di interventi abbia dovuto abbozzare ed accettare piani statali di intervento che un tempo sarebbero stati considerati in contrasto con i principi europei.

La crisi globale dell'economia, e del settore automobilistico in particolare, sembra aver colto l'Europa impreparata. Il suo disorientamento sembrerebbe aver contribuito ad un

²⁷ Le inevitabili fermate della produzione, poi, sono compensate molto spesso dalla previsione di aumenti di misure quali la cassa integrazione. Si è visto che nel piano francese c'è un aumento dell'indennità oraria in caso di messa in Cig dei dipendenti.

nuovo rafforzamento dei legami stretti di cui parla Lindblom fra le élites politiche e industriali che in Europa si erano andati affievolendo sino all'inizio degli anni duemila. La concessione dei prestiti a condizione di non dislocare (o di rilocalizzare) la produzione s'inscrive esattamente in quella logica di negoziazione fra le elite governative e industriali cui fa riferimento Lindblom. Se il potere strutturale della grande impresa non si attesta ad un livello fisso ma varia in base alle leggi e alle *policies* dei governi, e i privilegi concessi variano «da un'epoca all'altra e da un luogo all'altro» [Lindblom 1979, 187], in questa fase di crisi straordinaria appare evidente il ricompattamento delle elite politiche e industriali attorno alla necessità di operare in direzione comune.

In questo quadro, sebbene la situazione attuale dell'Italia sia diversa poiché il nostro paese per il cronico debito pubblico non è stato in grado di attuare un piano simile a quello francese (ma anche a quelli spagnolo e tedesco), non si può dire che sia esente da una logica di negoziazione e interazione fra governo e grande impresa automobilistica. Vediamo perché: la limitatezza del piano italiano ha sollevato i malumori della Fiat che ha fatto notare lo sbilanciamento in termini di concorrenza fra i costruttori. Sergio Marchionne, Ad Fiat, usando un'efficace metafora per criticare lo squilibrio generato dai prestiti francesi a Renault e PSA ha dichiarato che «è come fare a botte con le mani legate dietro la schiena. Una sfida impari inaccettabile: gli aiuti devono andare a tutti o a nessuno»²⁸. Proprio di fronte alla limitatezza del piano, nell'incontro tra Fiat, governo e sindacati tenutosi a Palazzo Chigi il 18 giugno scorso, Marchionne ha evidenziato la necessità di nuove misure di intervento poiché la Fiat sta affrontando la crisi da sola e «stiamo facendo il possibile per superarla. [...] ma adesso è arrivato il momento, per tutti, di prendere coscienza che i grandi traguardi non si raggiungono da soli» [Fiat 2009]. La Fiat ha giocato la partita con il governo facendo leva proprio su uno dei cardini più sensibili per i governi: l'occupazione. Le richieste avanzate al governo dalla Fiat per mantenere i livelli occupazionali sono il prolungamento della cassa integrazione, ordinaria e straordinaria, indispensabile per gestire senza traumi le temporanee fermate produttive e i necessari processi di riorganizzazione da intraprendere e il rispetto della normativa sulla flessibilità del lavoro. Accanto a queste misure sono stati chiesti nuovi eco-incentivi (da sollecitare però a livello europeo). L'intervento di Marchionne si è concluso con un riferimento alla italianità della Fiat: «Non si può immaginare una Fiat senza forti radici in Italia. Lo diciamo da anni: Fiat fa parte di questo Paese, è un pezzo importante della sua storia e vogliamo che resti un pezzo importante del suo futuro. Se questo è un obiettivo condiviso, è il momento di unire gli sforzi di tutti: Governo, parti sociali e azienda [...] se ognuno di noi sarà disposto

²⁸ Cfr. l'articolo *Marchionne all'attacco*, in «La Stampa», 4-03-09, p. 28.

ad assumere la propria parte di responsabilità e di impegno, allora tutto questo sarà possibile. Potremo evitare conseguenze dolorose e potremo costruire qualcosa di più solido e duraturo. Personalmente, sono convinto che si tratti di una sfida alla nostra portata» [Fiat 2009]. In altri termini, dalle parole di Marchionne traspare l'intenzione a non delocalizzare la produzione dagli impianti italiani a patto che ci sia un impegno del governo a garantire attraverso le misure richieste i livelli occupazionali, l'alternativa senza interventi pubblici è quella dei licenziamenti collettivi.

Le risposte degli esponenti del governo all'intervento di Marchionne sono state positive su tutte le richieste della Fiat. Il Presidente del consiglio Berlusconi ha dichiarato che «il governo sarà vicino ai lavoratori, l'azienda non ha intenzione di delocalizzare gli stabilimenti»²⁹; il ministro dello sviluppo economico Claudio Scajola ha proposto la soluzione dei contratti di programma per favorire la riorganizzazione degli impianti meridionali della Fiat e si è altresì impegnato a esercitare pressioni sul commissario Europeo Kroes affinché ci sia un effettivo controllo sugli aiuti di stato concessi alla Francia³⁰. A ulteriore testimonianza dell'impegno del governo sono stati aperti tre tavoli fra governo Impresa e sindacati, uno per seguire l'andamento del mercato, dell'occupazione e degli investimenti; un secondo per il sostegno alla ricerca e innovazione e un terzo sulla componentistica e l'accesso al credito per le imprese della filiera automobilistica.

In definitiva, ci pare che anche in questo caso, sebbene in misura decisamente inferiore rispetto a quanto accaduto in Francia, si attivi lo stesso tipo di logica di interazione fra grande impresa e decisori pubblici derivante dalla «reciproca convenienza» di cui parla la teoria di Lindblom: la grande impresa chiede al governo interventi in cambio del mantenimento dei livelli occupazionali e il governo per mantenere la pace sociale non può che venire incontro alle sue richieste. Quanto al tipo di interventismo le diverse risposte francesi e italiane devono essere viste nella logica di un paese tradizionalmente proattivo, caratterizzato dalla presenza di uno stato forte nel primo caso e di un paese essenzialmente reattivo nel secondo in cui le istituzioni sono più deboli ma, ciononostante, cercano di mettere in campo quanto possono per tentare di venire incontro alla grande impresa.

Che dire della logica dei campioni nazionali? Sta riemergendo? Dal quadro che si sta delineando in Europa sembrerebbe che un ritorno verso logiche di riemersione dello Stato stiano ricomparendo. Certo, non si è in presenza di una politica per i Cn come quella configuratasi sino agli anni '80, che non potrebbe più esistere per le mutate condizioni dello scenario

²⁹ Cfr. «Il Giornale» del 19-06-09, p. 12

³⁰ Cfr. «Il Sole 24Ore» del 19-06-09, p. 5.

globale. I campioni di oggi del settore auto sono proiettati verso un mercato globale in cui la competizione è sempre più agguerrita e per il futuro si prevede uno scenario di sopravvivenza solo per quattro o cinque grandi imprese. In questa situazione, nella mancanza di una coordinata strategia europea che promuova dei campioni europei in contrapposizione ai campioni nipponici e americani, le grandi imprese europee devono cercare delle alleanze globali (come sta facendo la Fiat) ma nelle fasi di crisi, in assenza di risposte concrete a livello continentale il ritorno al rapporto con lo stato può dimostrarsi fondamentale in chiave di sopravvivenza.

Concludendo, a meno di clamorosi e prossimi (ma improbabili) interventi della Commissione europea volti a sanzionare piani nazionali di sovvenzione all'industria automobilistica come quello attuato in Francia, ciò che sembra emergere è che in fasi di grave crisi sistemica le regole che avevano strettamente caratterizzato e orientato il settore automobilistico europeo saltino. Se la stringente regolamentazione sugli aiuti di stato al settore automobilistico aveva contribuito ad allentare tra gli anni ottanta e gli anni duemila lo stretto e reciproco rapporto di interesse fra governo e grande impresa cui fa riferimento Lindblom, adesso quel rapporto sembrerebbe riacquisire nuova forza e, paradossalmente è proprio l'inerzia dell'Europa ad alimentarla.

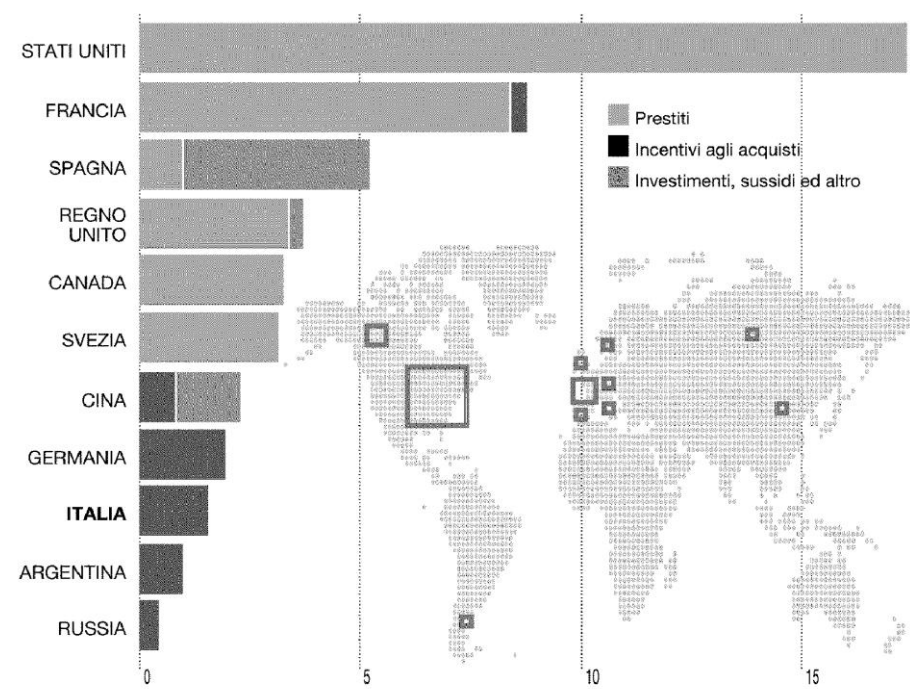
Bibliografia

- Antonucci, T., Castellani, D. e Ferrero, G., *La crisi della Fiat. Strategie di impresa e politiche industriali*, in «Economia e politica industriale», n. 116, pp. 17-28, 2002.
- Bachrach P., *Corporate Authority and Democratic Theory*, in Spitz, D. (a cura di) *Political Theory and Social Change*, N.Y., Atherton, 1967.
- Bauer, R., de Sola Pool, I. e Dexter, L.A., *American Business and Public Policy*, Chicago, Aldine-Atherton, 1972
- Baumgartner F. e Leach B., *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton, Princeton University Press, 1998
- Bianchi, P., *Italy: the Crisis of an Introvert State*, in Hayward J. (a cura di) [1995, pp. 97-124].
- , *La rincorsa frenata. L'industria italiana dall'unità nazionale all'unificazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- Castronovo V., *FIAT, 1899-1999: un secolo di storia italiana*, Milano, Rizzoli, 1999.
- Chandler A.D., *Scale and Scope, the Dynamic of Industrial Capitalism*, Harvard, Harvard University Press, 1994
- Cohen E., *L'état brancardier. Politiques du déclin industrielle (1974-1984)*, Paris, Calman Levy, 1989
- , *Le Colbertisme «high tech». Économie des Telecom et du Grand Projet*, Paris, Hachette, 1992
- , *Faut-il sauver Detroit?*, in «Telos», 27 novembre 2008, www.telos.fr
- , *Plan auto: le pire des deux mondes* in «Telos», 11 febbraio 2009a, www.telos.fr.
- , *L'État brancardier, made in USA*, in «Telos», 15 giugno 2009b, www.telos.fr.

- Commission of European Communities, *The Effect of Different State Aid Measures in Intra-Community Competition*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1990.
- Commissione Europea, *Far fronte alla crisi dell'industria automobilistica europea*, Com (2009)104, Bruxelles, 2009.
- Dahl R., *Business and Politics: A Critical Appraisal of Political Science*, «The American Political Science Review», 53, n. 1. March, 1959, pp. 1-34.
- Fiat, «Incontro con le istituzioni e le organizzazioni sindacali», Comunicato stampa, Torino, 18-06-2009.
- Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, 1988 L 220, 11-07-1988.
- , 1989a C 123, 18-05-1989.
- 1989b C 281/5, 1989.
- 1989c L 25, 28-01-1989.
- 1989d L 394, 30-12-1989.
- 1991 C 21, 29-01-1991.
- 1997 C279, 15-09-1997.
- 2009 C16, 22-01-2009
- Germano L., *Grande industria e decisioni pubbliche in Italia. Il caso Fiat tra sviluppo e crisi*. Tesi di dottorato in Scienza della politica, Firenze, Dipartimento di Scienza politica e sociologia, 2005
- , *Grande impresa e decisioni pubbliche. La Fiat da campione nazionale atipico a global player*, in «Stato e Mercato», n. 2, agosto, 2007, pp. 245-278.
- , *Governo e grandi imprese. La Fiat da azienda protetta a global player*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- Gobierno de España, *Plan integral de automoción*, Madrid, 2009.
- Grant, W., Martinelli, A. e Paterson, W., *Large Firms as Political Actors: A Comparative Analysis of the Chemical Industry in Britain, Italy and West Germany*, in «West European Politics», n. 2 1989, pp. 72-90.
- Hayward J., (a cura di), *Industrial Enterprise and European Integration. From National to International Champions in Western Europe*, New York, Oxford University Press, 1995.
- , *Europe's Endangered Industrial Champions*, in Hayward J. (a cura di) [1995, 1-20].
- Joseph, L.B., *Democratic Revisionism Revisited*, in «The American Journal of Political Science», 25, n. 1, 1981, pp. 160-187.
- , *Corporate Political Power & Liberal Democratic Theory*, in «Polity», Vol. 15, N. 2. 1982, pp. 246-267.
- Mattina L., *I gruppi di interesse sono un ostacolo o una risorsa per l'accountability democratica?*, paper presentato al Convegno nazionale SISP, Catania, 20-22 settembre, 2007
- Mattina L. e Tonarelli A., *Lo sviluppo della chimica. Gruppi d'interesse e partiti nell'intervento straordinario*, in L. D'Antone (a cura di) *Radici Storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel mezzogiorno*, Taormina, Bibliopolis, 1994.
- McLaughlin, A. e Maloney, W. (a cura di), *The European Automobile Industry. Multi Level Governance, Policy and Politics*, London-New York, Routledge, 1999.
- Lindblom, C.E., *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, New York, Basic Books, 1977; trad. it. *Politica e mercato*, Milano, Etas Libri, 1979.
- Lowi T.J., *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, in «World Politics», 16, 1964, pp. 677-715.
- Olivi B., *L'Europa difficile. Storia Politica della Comunità Europea 1948-2000*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- Pelkmans J., *Market Integration in the European Community*, The Hague, Martinus Nijhoff Publisher, 1984.

- Silva, F., Grillo, M. e Prati, M., *Il mercato italiano dell'auto nel contesto europeo*, Milano, F. Angeli, 1982.
- Smith, M.A., *American Business and Political Power: Public Opinion, Elections and Democracy* Chicago, University of Chicago Press, 2000
- Stephen, R.F., *Vehicle of Influence: Building a European Car Market*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000.
- Stone Sweet, A. e Sandholtz, W., *European Integration and Supranational Governance*, in «Journal of European Public Policy», n. 4, pp. 297-317, 1997.
- Vogel D., (1989), *Fluctuating Fortunes: The Political Power of Business in America*, New York, Basic Books.
- Wade, L.L., *Politics, Markets and Rationalistic Imbroglis*, in «The Review of Politics», Vol. 44, N. 2, april 1982, pp. 187-213.
- Wilson G., *Thirty Years of Business and Politics*, paper presented at the IPSA Business-Government Roundtable School of Public Policy, University College London, London, 24-25 May 2002.
- Wilson G., *Business and Politics. A Comparative Introduction*, Houndmills Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2003
- Wilson, J.Q., *Democracy and the Corporation* in «The Wall Street Journal», January, 11, 1978
- Wright V., *Conclusion: The State and Major Enterprises in Western Europe: Enduring Complexities*, in Hayward J. (a cura di) [1995, 334-359].
- , *La fine del dirigismo? La Francia negli anni Novanta*, in «Stato e Mercato», n. 54, dicembre, pp. 351-38, 1998.

Figura 1. I salvataggi dell'auto



Fonte: Pricewaterhouse-Financial Times

TAB. 1. Investimenti diretti esteri in ingresso ed uscita (milioni di dollari)

	1985		1990		1995		2000		2001		2002		2003	
	In	Out	In	Out	In	Out	In	Out	In	Out	In	Out	In	Out
Francia	2.595	2.243	13.183	34.824	23.736	15.821	42.370	174.320	50.357	86.982	49.442	49.675	47.753	57.423
Italia	1.072	1.736	6.411	7.394	4.842	7.024	13.176	12.078	14.874	21.758	14.699	17.247	16.538	8.986
Germania	822	5.786	3.005	24.484	11.986	39.100	210.086	59.744	20.834	36.502	35.547	9.289	11.268	1.523
Regno Unito	3.883	10.607	33.504	20.124	21.732	45.305	122.157	245.375	53.842	59.664	25.532	49.465	20.696	65.437

Fonte: International Monetary Fund, *Balance of Payments CD ROM*, March 2005.

TAB. 2. Stima degli aiuti di Stato totali al settore automobilistico (1977-87)

Produttore	Livello di aiuti (milioni di ECU)
Renault	4.494
Alfa Romeo	3.487
Fiat	3.212
Volkswagen	1.563
Gruppo PSA	1.138
General Motors	1.103
Ford	655

Fonte: Commission of European Communities [1990, 57]