



**Conferenza INAPP**  
**CAMBIAMENTO STRUTTURALE, IMPRESE E LAVORO**  
**Quali spazi per le politiche pubbliche**

*Crescita, competitività e riduzione delle  
diseguaglianze: quale ruolo per la  
concorrenza?*

**Andrea Pezzoli**  
*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*

*Roma 22 novembre 2018*

# OUTLINE

---

1. **Un chiarimento**
2. **Gli obiettivi della politica della concorrenza e il contributo alla crescita, alla competitività e alla riduzione delle diseguaglianze**
3. **Come può contribuire l'Autorità antitrust**
4. **L'erosione della rendita, l'aumento della produttività e la libertà di ...uscita**
5. **Le politiche di accompagnamento per beneficiare a pieno della concorrenza**



# UN CHIARIMENTO

---

***L'enforcement* antitrust**

**VS**

**la politica della concorrenza**

***L'enforcement***: applicazione della legge antitrust a casi specifici (cartelli, abusi, controllo delle concentrazioni)

La **politica della concorrenza**: concetto più ampio che include sia le autorità antitrust (priorità e *advocacy*) che altre istituzioni (e altre politiche pubbliche)



# GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA DELLA CONCORRENZA

---

Il «**benessere del consumatore**» come stella polare...

Negli anni '90 principalmente **prezzi e quantità**

Poca attenzione a ricadute macro (**crescita, competitività...**)...sensibilità pressoché nulla per i **profili distributivi...**

Il quadro cambia con **la crisi del 2008**:

- attenzione agli effetti delle politiche della concorrenza **sulla crescita** (OECD, <https://www.oecd.org/daf/competition/2014-competition-factsheet-iv-en.pdf>)
- **sulla povertà**, specialmente nei paesi in via di sviluppo (World Bank, OECD, <http://www.oecd.org/competition/competition-and-poverty-reduction.htm> )



# GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA DELLA CONCORRENZA

---

**Più di recente** la comunità antitrust si è iniziata a interrogare sulle diseguaglianze...anche nelle economie sviluppate «*the rising tide has not lifted all boats*»

**Relazione tra rendite monopolistiche, potere di mercato e disuguaglianza**

In US focus su relazione tra crescente concentrazione e significativo aumento dei profitti (in % del PNL)

Evidenze denunciano un insufficiente *enforcement* antitrust?



# GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA DELLA CONCORRENZA L'*HIPSTER* ANTITRUST

Abbandonare la «stella polare» del benessere del consumatore per abbracciare la *fairness* (tutela delle piccole imprese e dell'occupazione)?

Le istanze del movimento "*Hipster Antitrust*" o Neo-Brandeisiano (da Justice Brandeis)...la Bibbia del movimento: Lina Khan's *Amazon's Antitrust Paradox*, Yale Law Journal, 2017,



## L'ECONOMIA DIGITALE, L'ANTITRUST E IL DESIDERIO DI «FAIRNESS»

---

- DOBBIAMO PRESTARE ATTENZIONE A **COME VIENE PERCEPITO IL PROCESSO COMPETITIVO**
- ANCHE UN PROCESSO «FAIR» PRODUCE **VINCENTI E PERDENTI**. SE L'**OUTCOME** DEL PROCESSO COMPETITIVO VIENE PERCEPITO COME **INIQUO** (FAVORISCE CLASSI PIU' ISTRUITE E IL CAPITALE), ANCHE IL **PROCESSO** (PER QUANTO «FAIR») VERRA' PERCEPITO COME **INIQUO...**



## L'ECONOMIA DIGITALE, L'ANTITRUST E IL DESIDERIO DI «FAIRNESS»

---

LA SFIDA NON E' QUELLA DI OPPORSI ALLA GLOBALIZZAZIONE E AL PROCESSO COMPETITIVO MA PIUTTOSTO E' QUELLA DI **RIEQUILIBRARE IL PROCESSO** A FAVORE DI QUEI GRUPPI CHE SI SENTONO (E SPESSO SONO) ESCLUSI DAI BENEFICI DELLA CONCORRENZA...

...COME CONSEGUENZA DELLO SVILUPPO DELL'ECONOMIA DIGITALE E, PIU' IN GENERALE, DELLA GLOBALIZZAZIONE C'E' UNA **RICHIESTA CRESCENTE DI «FAIRNESS»...**

...ALLA QUALE SI POSSONO DARE RISPOSTE DIVERSE

...**SE PERO' LE AUTORITA' ANTITRUST IGNORANO LA RICHIESTA, L'UNICA RISPOSTA FINISCE PER ESSERE QUELLA «POPULISTA»...** (cfr. Shapiro, Jenny)





# COSA POSSONO FARE LE AUTORITA' ANTITRUST?

---

*"Promiscuous application of the antitrust laws so as to make big firms smaller and prices higher could cause irreparable harm, not only to consumers, but to the entire economy" (Hovenkamp, 2018)*

*"When it performs well, technical antitrust should be able to promote the highest output consistent with unmanaged competition. That in turn will do everything that antitrust is capable of doing for collateral interest such as full employment and more egalitarian wealth distribution" (Hovenkamp, 2018)*



# IL BENESSERE DEL CONSUMATORE «ARRICCHITO»

---

*“The reticence to include fairness as a goal of competition law is associated with the fear that the achievement of the goal of fairness may entail a cost in terms of economic efficiency which would decrease welfare. But this view assumes that the « fairness of the economic system » is not an argument in the utility function of consumers. It assumes that the welfare of consumers is uniquely dependent on the quantities of the goods and services they can get access to within their revenue constraint. BUT THE RELEVANCE OF SUCH A HYPOTESIS IS QUESTIONABLE!” (Fredrick Jenny, 2018)*



# IL BENESSERE DEL CONSUMATORE «ARRICCHITO»

---

L'economia comportamentale e la ricerca sulle decisioni individuali fatte in un contesto sociale ci danno conto di un' ampia avversione per l'iniquità: **in numerose occasione la *fairness* (equità?) viene preferita all'iniquità...(*Fehr & Schmidt, 1999*).**



# COSA POSSONO FARE LE AUTORITA' ANTITRUST?

---

Le politiche per la concorrenza possono offrire un contributo significativo alla lotta contro le diseguaglianze, **anche senza snaturare i propri obiettivi tradizionali: benessere del consumatore, innovazione, crescita !!**



# COSA POSSONO FARE LE AUTORITA' ANTITRUST?

---

- Innanzitutto la **lotta ai cartelli e alla rendita!!** I cartelli garantiscono rendite (extra-profitti) ai produttori a danno dei consumatori
- **Priorità:** interventi più mirati verso i settori più rilevanti per il potere di acquisto delle categorie di consumatori più deboli (**farmaceutico, alimentare, trasporti, energia...**)



# COSA POSSONO FARE LE AUTORITA' ANTITRUST?

---

In tema di abusi «big is bad» **non aiuta** (soprattutto in Italia...)

Tuttavia va valutato un utilizzo «accorto» della possibilità di vietare gli **abusi per prezzi eccessivi** (ai confini dell'«impero» antitrust e vicino alla regolazione...cfr. il caso **ASPEN**, 2017)



# COSA POSSONO FARE LE AUTORITA' ANTITRUST?

---

- Poi, attraverso un **controllo più severo delle concentrazioni** (Potere di mercato, non dimensione per sé...*Big is non necessarily Bad!!*)
- In molti Paesi, significative evidenze di **persistenza di alti profitti** (indizio di elevate barriere all'ingresso e di potere di mercato...)
- Con l'economia digitale, crescente attenzione alle **concentrazioni conglomerati (effetti non di prezzo...)** e alle **acquisizioni del «concorrente potenziale in culla»**



# LA CONCORRENZA, LA LIBERTA' DI USCITA E LE POLITICHE DI ACCOMPAGNAMENTO

---

- La **rendita** può essere sia extra-profitti che **extra-costi** (super retribuzioni dei top manager ma anche «**ammortizzatore sociale improprio**» e spesso iniquo...ostacolando l'ingresso di nuove imprese e escludendo dal mercato del lavoro le generazioni più giovani).
- Oltre la **metà degli interventi contro i cartelli** nei 28 anni di attività dell'Autorità ha interessato «cartelli» in **settori dispersi, frammentati e, spesso, in declino...la distorsione della concorrenza come protezione**
- Il deficit di concorrenza, nel nostro Paese si traduce spesso nell'**eccesso di frammentazione** piuttosto che nella crescita della concentrazione!!





# LA CONCORRENZA E L'USCITA DAL MERCATO

---

La concorrenza richiede libertà di entrata ma anche **libertà di uscita!!**

*«...there is certainly no point in trying to conserve obsolescent industries indefinitely; but there is point in trying to avoid their coming down with a crash and in attempting to turn a rout which may become a center of cumulative effects, into orderly retreat...»*

*(Schumpeter J. , Can Capitalism Survive?, 1942)*

**AL PARI DELLE CONDIZIONI DI ENTRATA, LE CONDIZIONI DI USCITA FANNO PARTE DELLA POLITICA DELLA CONCORRENZA!!**



Autorità Garante  
della Concorrenza e del  
Mercato

# LA CONCORRENZA E IL WELFARE

---

## IL MERCATO E IL WELFARE SONO COMPLEMENTARI

*«Poiché il mercato è una creazione umana, l'intervento pubblico ne è una componente necessaria e non un elemento di per sé distorsivo e vessatorio...»*

*(Federico Caffè, Lezioni di Politica Economica, Edizioni Kappa, 1974)*

*«...what are markets? They are not things in themselves. They are shaped by society and are outcomes of multiagents processes in a specific context. If we regard markets in this way our view of government policy changes too...»*

*(Mariana Mazzucato, The Value of Everything, Allen Lane 2018)*



# PER CONCLUDERE...

---

1. Attenzione a **non «demonizzare» la globalizzazione**, le dimensioni in sé, il profitto «imprenditoriale» e frutto dell'innovazione...
2. Distinguere **i rischi per la concorrenza da quelli per il pluralismo, la privacy, la democrazia...**
3. Il concetto di **Consumer Welfare può essere arricchito** (non solo prezzi e quantità...anche qualità, innovazione, eguaglianza)
4. L'antitrust non può ignorare **le richieste di protezione di «perdenti»**
5. Nessun conflitto tra **Mercato e Welfare, anzi...**
6. L'attenzione per la transizione e **politiche a sostegno dei «perdenti»** sono determinanti per consentire al processo competitivo di svilupparsi a pieno!!



- **Competition authorities will just keep crashing if they never take their eyes off the rear view mirror**



# Per chi vuol saperne di più...1/2

## *Relazioni tra concorrenza, antitrust e eguaglianza:*

- **AGIRE** Contro la disuguaglianza: come e perché. Un manifesto a cura di M. Franzini, E. Granaglia, R. Palladini, A. Pezzoli, M. Raitano, V. Visco, Laterza, 2018
- **Baker, J. B. e Salop, S. C.** (2015) "*Antitrust, Competition Policy and Inequality*", Faculty Publications and Other Works, 1462, tradotto in *Mercato, Concorrenza e Regole* n. 1, 2016; Fox, E. (2007), "Economic Development, Poverty and Antitrust: the Other Path", *Southern Journal of Law and Trade in the Americas*, vol. 13;
- **Hovenkamp, H.** (2017), Antitrust Policy and Inequality of Wealth, *Competition Policy International*, October;
- **Khan, L. e Vaheesan, S.** (2018), "Market Power and Inequality. The Antitrust Counterrevolution and its Discontents", 11 *Harvard Law and Policy Review*, 235;
- **OECD** (2013), *Competition and Poverty Reduction*, Febraury;
- **OECD** (2017), *Inequality: a Hidden Cost of Market Power*;
- **Shapiro C.** (2018), «Antitrust in a Time of Populism», *Competition Policy International*, 15 January;
- **World Bank Group e OECD** (2017), *A Step Ahead. Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth*;
- Considerazioni del **Presidente dell'Autorità antitrust italiana** formulate in occasione della presentazione della Relazione Annuale sull'attività svolta nel 2015, nel 2016 e nel 2017.

Per un approccio più scettico, si rinvia a **Crane, D.** (2016), "Antitrust and Wealth Inequality", *Cornell L. Rev.* 101, n. 5.



# Per chi vuol saperne di più... 2/2

## **Concorrenza, tecnologie «distruttive» e protezione**

**OECD** (2017), *Unprecedented Unpredictability: Digital Transformation. The Future of Jobs and Trade in a Digitalised World*, November;

**Schumpeter, J.** (1942), *Can Capitalism Survive?*, Harper perennial Modern Thought.

## **Economia digitale, potere di mercato, potere economico e potere politico**

**Oecd** (2017), *Global Forum on Competition and Democracy*

**Oecd** (2016), *Big Data: Bringing Competition Policy to the Digital Era*, Paris, November.

**Pezzoli, A.** (2017), "Big Data e antitrust: un'occasione per tornare ad occuparci di struttura?" in Falce, V. Ghidini, G. e Olivieri, G. (eds.) "Informazione e Big Data tra Innovazione e Concorrenza", Giuffrè.

## **Populismo e Antitrust**

- Per chi fosse curioso, si rinvia a **Shapiro, C.** (2018), *Antitrust in a Time of Populism*, International Journal of Industrial Organization; **Hovenkamp, H.** (2018), *Whatever Did Happen to the Antitrust Movement*, Notre Dame Law Review (forthcoming), **Khan L.** (2017) *Amazon's Antitrust Paradox*, Yale Law Journal, Vol. 126, 2017 e al numero speciale di *Competition Policy International/Antitrust Chronicle* dedicato all'**Hipster Antitrust**, Spring 2018





# Grazie per l'attenzione

[andrea.pezzoli@agcm.it](mailto:andrea.pezzoli@agcm.it)

