

Università degli Studi di Milano
Facoltà di Giurisprudenza

Prof. Luigi Prosperetti

CORSO DI POLITICA ECONOMICA

Appunti delle lezioni, A.A. 2008-2009

SOMMARIO GENERALE

INTRODUZIONE	1
PARTE I - POLITICHE ANTITRUST	3
1. PRODUZIONE, DOMANDA, BENESSERE: RICHIAMO DI ALCUNE NOZIONI-BASE	4
1.1 Le decisioni di offerta	4
1.2 La domanda	9
1.3 Mercato e benessere	10
2. CONCORRENZA, MONOPOLIO, OLIGOPOLIO E POLITICHE ANTITRUST	13
2.1 Concorrenza perfetta	13
2.2 Monopolio	15
2.3 Oligopolio	18
2.4 I costi del monopolio	23
3. FINALITA' E LIMITI DELLA POLITICA ECONOMICA	24
3.1 Le finalità della politica microeconomica	24
3.2 Politica economica e Diritto	29
3.3 Conclusioni	32
4. LE POLITICHE ANTITRUST: CAMPO DI APPLICAZIONE E MERCATO RILEVANTE	33
4.1 Il campo di applicazione	33
4.2 Il mercato rilevante	35
5. LE INTESE, GLI ACCORDI E LE PRATICHE CONCORDATE	46
5.1 Premessa	46
5.2 Accordi e pratiche concordate	47
5.3 I fattori strutturali che facilitano i cartelli	51
5.4 I fattori comportamentali che facilitano le intese	55
6. POSIZIONE DOMINANTE E COMPORTAMENTI ABUSIVI ...	59
6.1 Nozione di posizione dominante	60
6.2 Nozione di abuso di posizione dominante	61
6.3 Comportamenti abusivi per sfruttamento	63
6.3.1 Prezzi eccessivi	63
6.4 Comportamenti abusivi escludenti	65
6.4.1 Prezzi predatori	65

6.4.2	<i>Sconti e pratiche fidelizzanti</i>	67
6.4.3	<i>Margin squeeze e price squeeze</i>	68
6.4.4	<i>Accesso alle infrastrutture essenziali</i>	69
6.4.5	<i>Proprietà intellettuale e infrastrutture essenziali</i>	71
6.4.6	<i>Vendite abbinate: tying e bundling</i>	73
7.	LE CONCENTRAZIONI	75
7.1	Gli effetti di efficienza	80
7.2	I rimedi	83
PARTE II - POSIZIONI DOMINANTI E POLITICHE DI		
REGOLAZIONE		85
8.	POSIZIONI DOMINANTI E REGOLAZIONE DEI PREZZI	
	FINALI	86
8.1	Regolazione del livello dei prezzi finali	87
8.2	Regolazione della dinamica dei prezzi finali	92
8.3	Regolazione della qualità	94
8.4	Conclusioni	94
9.	REGOLAZIONE E CONCORRENZA: IL CONTROLLO DEI	
	PREZZI DI ACCESSO	96
9.1	Introduzione	96
9.2	Un caso emblematico: le telecomunicazioni	97
9.3	Tipologie di rete, regolazione e concorrenza	101
9.4	I prezzi di accesso	103
9.5	La separazione strutturale	104
10.	BENEFICI E COSTI DELLA REGOLAZIONE: PROBLEMI DI	
	AGENZIA E GRUPPI DI INTERESSE	106
10.1	Introduzione	106
10.2	Il problema di agenzia	106
10.3	Gruppi di interesse	108
11.	SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE	111
11.1	Introduzione	111
11.2	Servizi e interessi generali	112
11.3	L'ambigua nozione di servizio pubblico	114
12.	BENI PRIVATI, BENI PUBBLICI E ASSETTI PROPRIETARI	117
12.1	Introduzione	117
12.2	Beni pubblici	117
12.3	Produzione privata di beni pubblici	118
12.4	Ci sono eccezioni?	119
12.5	Produzione pubblica di beni privati	120

13. LA REGOLAZIONE DI PREZZI E SALARI.....	123
13.1 Premessa	123
13.2 Il controllo dei prezzi	123
13.3 Il salario minimo	125
13.4 Effetti economici di un salario minimo	127
13.5 Mercato del lavoro segmentato: imprese diverse.....	131
13.6 Mercato del lavoro segmentato: lavoratori diversi.....	132

PARTE III - INFORMAZIONE IMPERFETTA, COSTI DI TRANSAZIONE ED ESTERNALITÀ: PROBLEMI DI DISEGNO DEI MERCATI	135
--	------------

14. INFORMAZIONI ASIMMETRICHE E REGOLAZIONE DEI MERCATI	136
14.1 Informazione imperfetta sulla qualità dei prodotti/servizi	136
14.2 Come ridurre l'asimmetria informativa?	138
14.3 Auto-regolamentazione dei mercati	139
14.4 Asimmetrie informative ed ordini professionali.....	141
14.5 Asimmetria informativa sui prezzi	142

15. LE POLITICHE AMBIENTALI	145
--	------------

16. LA REGOLAZIONE DELLA PRESTAZIONE LAVORATIVA: ORARI, SALUTE, SICUREZZA	149
--	------------

17. LA REGOLAZIONE DEI MERCATI FINANZIARI	152
17.1 Le banche	152
17.2 I mercati mobiliari	154
17.3 Worldcom, Enron, Parmalat etc.: i fallimenti della regolazione 157	
17.4 <i>Hedge funds e private equity</i>	157

18. PROPRIETÀ INTELLETTUALE E POLITICHE PER L'INNOVAZIONE.....	161
18.1 Diritti di proprietà intellettuale	161
18.2 I brevetti.....	164

19. LE POLITICHE INDUSTRIALI E REGIONALI	168
19.1 Le politiche per l'innovazione	169
19.2 Campioni nazionali	172

20. ECONOMIA DELLE SCELTE PUBBLICHE	174
--	------------

INTRODUZIONE

Questo testo sintetizza le lezioni del Corso di Politica Economica, tenute nell'Anno Accademico 2008-2009.

La **politica economica** è una branca dell'Economia che studia strumenti ed effetti dell'intervento dei pubblici poteri sull'attività economica, volti ad indurre o a modificare le scelte degli *agenti economici*¹, allo scopo di regolare o modificare il funzionamento dei mercati, o del sistema economico, così da realizzare obiettivi prestabiliti.

La politica economica può essere distinta in due grandi aree: **politica macroeconomica** (il Governo, ad esempio con la Legge Finanziaria, riduce le imposte per aumentare la domanda aggregata nell'economia) e **politica microeconomica** (il Ministero dello Sviluppo Economico offre incentivi alle imprese che introducano particolari innovazioni tecnologiche; il Parlamento approva normative ambientali per indurre le imprese a ridurre l'inquinamento).

Com'è evidente, nell'uno e nell'altro caso, la politica economica può sostanziarsi in una grande varietà di interventi, basati su un ampio registro di strumenti normativi (leggi nazionali o regionali; regolamenti; atti amministrativi di varia natura), ed essere attuata da molteplici istituzioni, nazionali (Stato, Regioni, Province, Comuni, Autorità indipendenti, Banca D'Italia, e molte altre), e sovranazionali (come il Parlamento Europeo, la Commissione Europea e la Banca Centrale Europea).

Lo studio della politica economica copre quindi un'area molto vasta, ma qui ce ne occuperemo considerando soltanto le principali politiche microeconomiche.

Una motivazione evidente di questa scelta, è che i laureati delle Facoltà di Giurisprudenza sono poco frequentemente coinvolti professionalmente su tematiche macroeconomiche.

Ma vi è una motivazione più specifica, e più importante: come meglio vedremo nel corso, infatti, la politica microeconomica non si limita ad **interventi ex post** su un mercato (ad esempio: il mercato del lavoro), volti ad influenzare il comportamento degli agenti economici (ad esempio: riducendo gli oneri sociali che le imprese pagano sui dipendenti più giovani, per incentivarne l'assunzione). Spesso (anzi: più spesso) le decisioni più importanti di politica economica sono quelle che vengono assunte mediante **interventi ex ante di disegno del mercato** (ad esempio: prevedendo che il

¹ Con questo termine si indicano tutte le persone, fisiche o giuridiche, che compiono scelte economiche: consumatori, risparmiatori, imprese, ma anche (in alcuni casi) la pubblica amministrazione, sono dunque *agenti economici*.

contratti collettivi di lavoro abbiano validità *erga omnes*): dato che questi hanno sempre natura normativa, è dunque importante che un giovane giurista abbia gli strumenti per comprendere le implicazioni economiche di queste misure normative, tanto più che in alcuni casi – come vedremo – esse possono presentare effetti molto diversi da quelli che ci si aspettava.

Per questo, l'area disciplinare di cui ci occuperemo in questo corso è meglio descritta come **politica microeconomica e regolamentare**, anche se - per brevità – da qui in poi ci riferiremo ad essa semplicemente come 'politica economica'.

Il Corso – e questi Appunti- sono organizzati nel modo seguente: dopo due capitoli preliminari nei quali sono contenuti i richiami di microeconomia che è indispensabile che lo studente padroneggi in questo corso, prima vengono discusse le **politiche antitrust**; nella parte seconda, vengono quindi analizzate le **politiche di regolazione**, utilizzate in mercati molto diversi tra loro: telecomunicazioni, energia, ma anche – come vedremo – anche in vari segmenti del mercato del lavoro. La Parte terza sarà invece dedicata a discutere i **problemi di disegno dei mercati** che la politica economica deve affrontare in vari casi, per ridurre gli effetti negativi dell'informazione imperfetta, dei costi di transazione, e delle esternalità.

Parte I - Politiche Antitrust

1. PRODUZIONE, DOMANDA, BENESSERE: RICHIAMO DI ALCUNE NOZIONI-BASE²

Questo capitolo contiene, con il successivo, un rapido richiamo alle principali nozioni microeconomiche che utilizzeremo in questo corso, relative principalmente alle variabili che determinano le *decisioni di offerta* delle imprese (quanto produrre e a che prezzo vendere), le *decisioni di domanda* dei consumatori (quanto acquistare e a quale prezzo), nonché le principali forme di mercato che rilevano dal punto di vista delle aree di politica economica (politiche antitrust e di regolazione dei mercati) che ci interessano in questo corso: concorrenza perfetta, monopolio, oligopolio, ed il caso intermedio dell'impresa dominante.

Coerentemente con tale circoscritto obiettivo, le pagine che seguono si limitano a una rapida rassegna di alcuni concetti fondamentali, rinviando ad altri e più specifici testi per i necessari approfondimenti.³

1.1 Le decisioni di offerta

Le decisioni di offerta di un'impresa, relative cioè a quanto produrre, dipendono da fattori interni (i costi di produzione) ed esterni (la domanda di mercato).⁴ Partiamo dai primi. Per produrre un bene o un servizio, un'impresa sostiene diversi tipi di costo che, a seconda degli obiettivi dell'analisi, possono essere analizzati e inquadrati in diverse categorie.⁵ Ai nostri fini, sono tuttavia necessarie poche nozioni elementari.

Il *costo totale* di produzione è il costo complessivo che l'impresa sostiene per realizzare la sua produzione in un dato periodo. All'interno del costo totale, alcune voci di costo (come materie prime, energia e componenti) dipenderanno dalle quantità prodotte e sono dunque *costi variabili*; altre

² Questo capitolo è in parte basato sui materiali contenuti nel volume di L. Prosperetti, M. Siragusa, M. Beretta e M. Merini (2006), *Economia e Diritto Antitrust. Un'introduzione*, Carocci, Roma.

³ Tra i vari testi disponibili, si segnala in particolare D.W. Carlton, J.M. Perloff (2005), *Organizzazione industriale*, McGraw-Hill, Milano, testo esauriente ma di relativamente agevole lettura, cui rinvieremo di frequente. Per un'introduzione più concisa si veda L.M.B. Cabral (2000), *Introduction to Industrial Organization*, MIT Press, Cambridge (MA), cap. 3. Una presentazione particolarmente chiara della teoria economica *antitrust*, peraltro opera di un illustre giurista, è disponibile (in inglese) in H. Hovenkamp (1999), *Federal Antitrust Policy – The Law of Competition and its Practice*, West Publishing, St. Paul (MIN), cap. 1.

⁴ Tali decisioni dipendono ovviamente anche dai prezzi ma, come vedremo nel prosieguo, questi non sempre sono fattori esterni all'impresa.

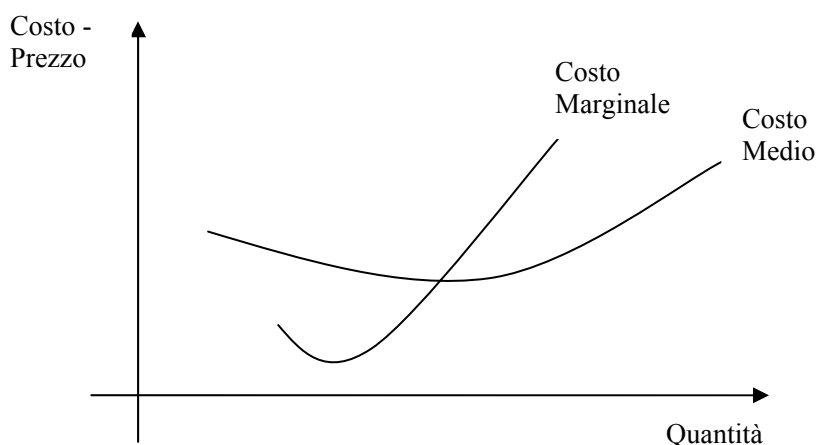
⁵ Per un'analisi dei costi da un punto di vista aziendale si veda T.C. Horngren, G. Foster, S.M. Datar (2002), *Contabilità per la direzione*, ISEDI-Prentice-Hall International, Torino, cap. 1.

(come ammortamenti, ricerca e sviluppo, spese amministrative) dovranno essere comunque sostenute qualunque sia il livello di produzione e sono dunque *costi fissi*. Quando parliamo di costi, quindi, i termini "fisso" e "variabile" non hanno nulla a che fare con il tempo, ma con gli effetti sui costi delle variazioni nelle quantità prodotte.

Quando l'impresa è *monoprodotto*, dividendo il costo totale per il numero di unità prodotte otteniamo il *costo medio*, che in generale dipende sia da fattori tecnici (quali, ad esempio, il tipo di prodotto, le sue caratteristiche e quelle degli impianti necessari per produrlo) che da fattori economici (principalmente, il costo degli *input* e il livello di produzione).⁶

La relazione che lega il costo medio al livello di produzione, è nota come *curva di costo medio* o, più semplicemente, *curva di costo*. In economia, solitamente si ipotizza che essa abbia la forma della Figura 1.1. Per chiarire questo punto, consideriamo un'impresa manifatturiera, e chiediamoci come vari il costo medio unitario al crescere del livello di produzione. Se l'impresa produce pochi pezzi, essa deve comunque pagare i costi fissi, e quindi il costo medio unitario sarà elevato, perché questi costi fissi si dovranno "spalmare" su un piccolo numero di pezzi: in altre parole, sarà elevata la componente fissa del costo unitario.

Figura 1.1 – Curve di costo di breve periodo



⁶ Il costo medio è definibile anche per un'impresa che produca più prodotti, ma per farlo è necessario risolvere complessi problemi di allocazione dei *costi comuni*, come ad esempio l'affitto di un capannone dove l'impresa realizza più prodotti, che escono dai limiti della nostra discussione in questa sede. Per un approfondimento si veda T.C. Horngren, G. Foster, S.M.Datar (2002), *Contabilità per la direzione*, ISEDI-Prentice-Hall International, Torino, cap. 4.

D'altro lato, se l'impresa produce moltissimi pezzi, l'impresa dovrà utilizzare molto gli impianti, che avranno guasti più frequenti e genereranno costi di manutenzione più alti: anche in questo caso, dunque, il costo medio unitario sarà elevato, in conseguenza di un livello elevato della componente variabile del costo unitario.⁷

Tra questi estremi il costo medio sarà più basso ed è ragionevole assumere che vi sia un *livello ottimale di produzione* (generalmente quello per cui sono stati disegnati gli impianti), in corrispondenza del quale il costo medio sarà minimo.

Per molte decisioni aziendali, e anche ai nostri fini, è inoltre importante sapere quanto costerebbe realizzare un dato incremento della produzione. Questo è il *costo incrementale* che, a differenza delle nozioni precedenti di costo, può assumere un diverso valore a seconda della grandezza dell'incremento produttivo desiderato. Il costo per aumentare la produzione di 100 o di 1000 unità sarà naturalmente diverso: è per questo utile riferirsi al *costo incrementale medio*, che otteniamo semplicemente dividendo il costo incrementale per l'incremento nelle unità prodotte. Un tipo particolare di costo incrementale è il *costo marginale*, ovvero il costo necessario per realizzare un incremento infinitesimo nel livello produttivo. A differenza delle definizioni che precedono, questa misura di costo è puramente astratta (gli incrementi infinitesimi di produzione esistono solo sui libri, ed in ogni caso è praticamente impossibile calcolarne il costo con sufficiente precisione). Tuttavia, come nozione economica, essa tornerà assai utile nelle pagine che seguono.

Per i motivi che abbiamo già discusso, è ragionevole assumere che il costo marginale di un dato impianto abbia, almeno al di sopra di un certo livello di produzione, un andamento crescente, nel senso che produrre un'unità addizionale costerà tanto più quante più sono le unità totali che già vengono prodotte. La curva del costo marginale nella Figura 1.1 è infatti crescente. Essa interseca la curva del costo medio nel punto più basso di quest'ultima.⁸

Queste due curve ci aiutano a capire come si comporterà l'impresa.

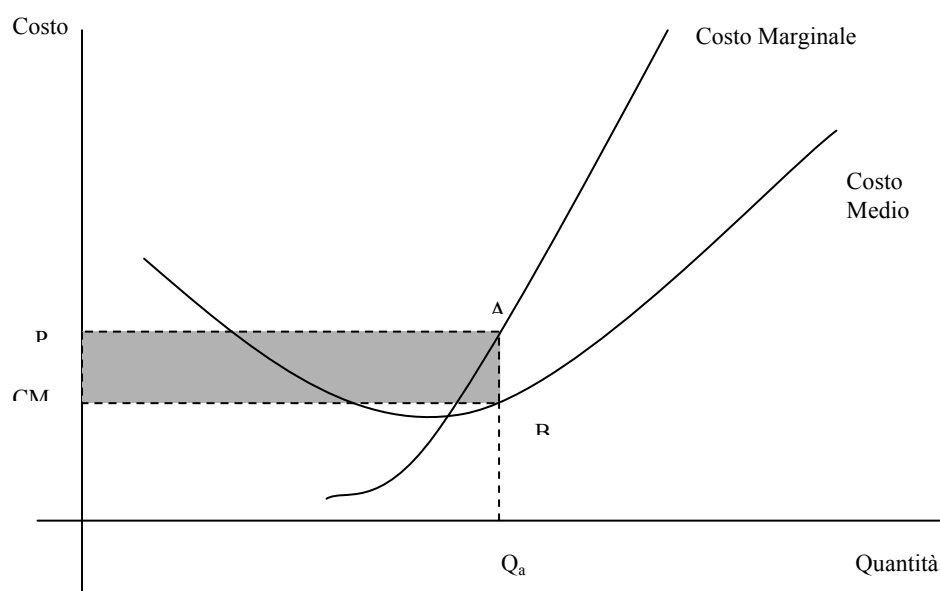
Assumendo che essa non sia in grado di influenzare il prezzo di mercato, e che pertanto esso sia per l'impresa una *variabile esogena* (come vedremo,

⁷ In realtà, in questo caso, anche alcuni costi variabili aumenteranno, dato che i dipendenti chiederanno la corresponsione di straordinari, e il ramo destro della curva dei costi medi sarà frequentemente più inclinato del ramo di sinistra.

⁸ Se in un'aula entra uno studente alto, l'altezza media degli studenti nell'aula aumenta e naturalmente essa diminuisce se entra uno studente basso. L'altezza media rimane invariata solo se lo studente incrementale è alto come la media. È possibile dimostrare (anche se qui non lo faremo) che per le curve di costo questa eguaglianza, che naturalmente implica l'intersezione tra la curva del costo marginale e quella del costo medio, si verifica nel punto di minimo di quest'ultima.

ciò si verifica solo in un mercato perfettamente concorrenziale), l'impresa deciderà *quanto* produrre confrontando il suo *costo marginale* con il prezzo di mercato. Se il prezzo è superiore al costo marginale, le converrà aumentare la produzione, e ridurla in caso contrario: essa raggiungerà l'equilibrio a un livello di produzione che eguaglia esattamente prezzo e costo marginale, e produrrà quindi, nell'esempio della Figura 1.2, la quantità Q_a . A quel livello di produzione il suo *costo medio* è CM_a , che risulta inferiore al prezzo di mercato P : l'impresa ottiene dunque un profitto pari ad AB per ciascuna unità venduta, e un profitto complessivo pari all'area ombreggiata della Figura 1.2.

Figura 1.2 - Costo medio, costo marginale e profitto dell'impresa



Poiché evidentemente al crescere del prezzo sarà razionale per l'impresa aumentare la sua produzione, la curva del costo marginale rappresenta anche la curva di offerta dell'impresa, ovvero esprime la quantità che l'impresa sarà pronta ad offrire ad ogni livello del prezzo di vendita.⁹

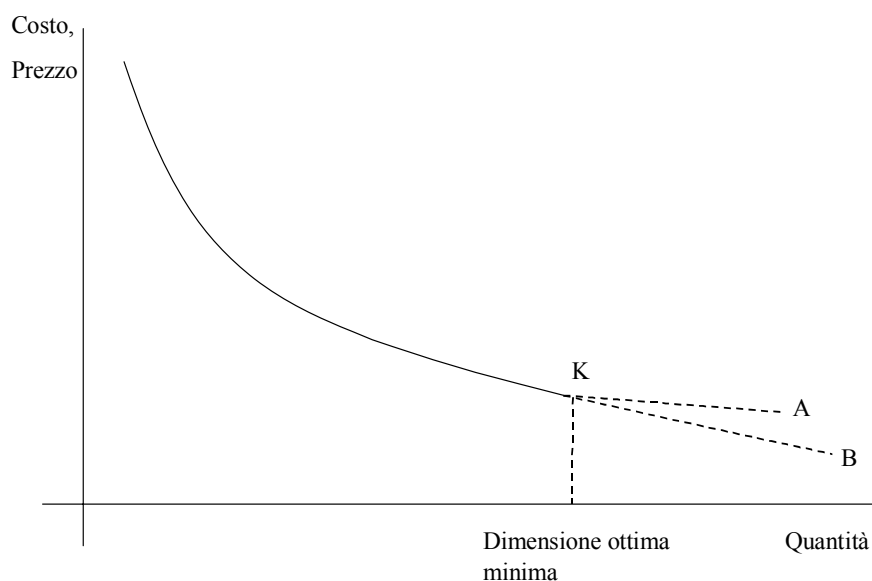
Quanto abbiamo appena detto si applica ai costi di un'impresa che abbia già realizzato un impianto. Le analisi e le decisioni che vengono prese quando l'impresa abbia già realizzato i propri impianti sono dette, in economia,

⁹ Come vedremo, ciò avviene solo in un mercato in cui vi sia concorrenza perfetta. In casi diversi, il costo marginale è solo una delle determinanti delle curve di offerta.

analisi e decisioni di *breve periodo*. Ma che aspetto avrebbe la curva dei costi se l'impresa determinasse, a tavolino, le dimensioni di un nuovo impianto di cui sta valutando la costruzione? Il problema è intuitivamente alquanto diverso dal precedente. Infatti, se abbiamo già costruito un impianto, siamo vincolati dalle sue caratteristiche e in particolare dalla sua capacità produttiva, ma se lo stiamo progettando non abbiamo alcun vincolo per le nostre scelte e possiamo definire la capacità come meglio crediamo.

Anche queste analisi e scelte, dette per simmetria di *lungo periodo*, si baseranno su una curva di costo (Figura 1.3), che avrà però una forma diversa da quella, di breve periodo, tracciata nella Figura 1.1. Anche in questo caso esisterà infatti un livello minimo di produzione al di sotto del quale il costo medio sarà alto, perché l'impresa sosterrà varie voci di costo fisso (ad esempio, affitti, ammortamenti) che al crescere della scala produttiva potranno essere ripartite su una produzione crescente. Tuttavia, oltre un certo livello produttivo, la curva dei costi medi potrà assumere distinte configurazioni.

Figura 1.3 – Curve di costo di lungo periodo



Essa tenderà ad appiattirsi, continuando a scendere solo molto lentamente, se i costi fissi saranno diventati ormai trascurabili rispetto ai costi variabili, assumendo dunque un andamento come quello del ramo “A” della curva nella Figura 1.3. In questo caso, la curva esibirà significative *economie di*

scala fino al punto K perché al crescere della *scala produttiva* (ovvero della quantità di prodotto realizzabile, che leggiamo sull'asse orizzontale della figura), si riduce il *costo medio* di produzione. Oltre il punto K, al crescere della scala, non si verificano più apprezzabili riduzioni sul costo medio: K rappresenta dunque la *dimensione ottima minima dell'impianto*.¹⁰ In pratica, questa è una forma assai frequente delle curve di costo, sia nell'industria che nei servizi.

La curva dei costi medi continuerà invece a scendere sensibilmente, se i costi fissi rimarranno importanti rispetto ai costi variabili (questo è frequente, ad esempio, nei settori che utilizzano importanti reti strutturali, come ferrovie e gasdotti), come si verifica nel ramo "B" della curva nella Figura 1.3. In questo caso, la produzione considerata presenta economie di scala su un *range* molto ampio di capacità produttiva. In un caso del genere, il monopolio è la soluzione che assicura una produzione a costo minimo, perché l'incidenza dei cospicui costi fissi sarebbe chiaramente maggiore se più imprese si dovessero dividere il volume di produzione del monopolista: siamo pertanto in presenza di un *monopolio naturale*.¹¹

Una forma diversa di economie può sussistere quando l'impresa produce più di un prodotto: si parla, in questo caso, di *economie di varietà* o di *scopo*. Ad esempio, se uno sportello bancario vende conti correnti e polizze vita, aumentando fortemente le vendite di queste ultime ridurrà anche il costo medio di vendita dei conti correnti, dato che "spalmerà" i suoi costi operativi totali su una più ampia base di prodotti venduti.¹²

1.2 La domanda

La domanda di uno specifico prodotto da parte di un consumatore dipende da vari fattori e, in primo luogo, dai suoi gusti, dal suo reddito e dal prezzo del prodotto. Ma le scelte di consumo sono interdipendenti, perché se il consumatore compra più prodotto A, avrà meno reddito da spendere per acquistare il prodotto B. Se il reddito del consumatore è dato, egli sceglierà

¹⁰ In teoria, la dimensione ottima minima è il livello più basso di produzione in corrispondenza del quale il costo medio raggiunge il suo valore minimo. In pratica, è molto più probabile che la curva del costo medio continui a scendere, sia pure in maniera pressoché impercettibile, riducendo fortemente la sua pendenza: questo è il caso illustrato appunto dal ramo "A" nella Figura 1.3.

¹¹ La curva può anche crescere se, superando la dimensione minima efficiente, un incremento della quantità può essere realizzato scegliendo impianti troppo grandi per funzionare in modo efficiente (ad esempio, per vincoli logistici o per una crescente congestione). Questa eventualità non è però rappresentata nel grafico, non essendo particolarmente frequente né rilevante ai nostri fini.

¹² Quella nel testo è solo una spiegazione intuitiva. Per una discussione più approfondita si veda D.W. Carlton, J.M. Perloff (2005), *Organizzazione industriale*, McGraw-Hill, Milano, cap. 2.

tra A e B in base ai suoi gusti e al rapporto tra i prezzi dei due prodotti (noto come *prezzo relativo*).

Considerando il grande numero di prodotti e servizi acquistati da un consumatore, è evidente come egli potrà essere più o meno disposto a sostituire un prodotto con un altro: ad esempio, scarpe nere e scarpe marroni potranno essere tra loro più facilmente sostituibili che non scarpe nere e zoccoli. Pertanto, se il prezzo delle scarpe marroni aumentasse – ad esempio – del 10%, mentre quelli delle scarpe nere e degli zoccoli rimanessero invariati, il consumatore cambierebbe probabilmente il colore delle scarpe che acquista, ma difficilmente passerebbe agli zoccoli. In altre parole, anche se quasi tutti i prodotti domandati dai consumatori sono tra loro sostituibili, solo tra alcuni di essi vi è una *sostituibilità elevata*.

Il consumatore sceglierà dunque tra tutti i beni che può acquistare in base al suo reddito, ai suoi gusti e ai prezzi dei beni. L'economia ipotizza che tale scelta avvenga massimizzando l'utilità che il consumatore si aspetta di ritrarre dal consumo dei diversi beni.

La quantità domandata di ciascun bene dipenderà dunque dal reddito del consumatore, dall'utilità che il consumatore può trarre dal bene,¹³ e dal suo prezzo: se il reddito non cambia, quando il prezzo sale, la domanda del bene si ridurrà, mentre aumenterà quando il prezzo si riduce. La sensibilità della quantità acquistata rispetto al prezzo è misurata dalla *elasticità della domanda rispetto al prezzo*, ovvero dal rapporto tra variazione percentuale della quantità e variazione percentuale del prezzo del bene. Le relazioni tra la domanda rivolta a due beni sono invece misurate dalla *elasticità di sostituzione incrociata*, misurata dal rapporto tra la variazione percentuale della domanda del bene A e la variazione percentuale del prezzo di B. Se, ad esempio, all'aumentare del prezzo della birra aumenta il consumo di vino, vino e birra saranno sostituibili con una certa elasticità. La domanda dipenderà però anche dal reddito del consumatore: anche se i prezzi non cambiano, la domanda della maggior parte dei beni aumenterà se il reddito aumenta.¹⁴

1.3 Mercato e benessere

La Figura 1.4 schematizza il funzionamento del mercato di un prodotto generico, in cui il segmento S rappresenta la *curva di offerta di mercato*, ottenuta aggregando, o sommando, le curve di offerta di ciascuna impresa che, come spiegato nel paragrafo precedente, indicano la quantità che

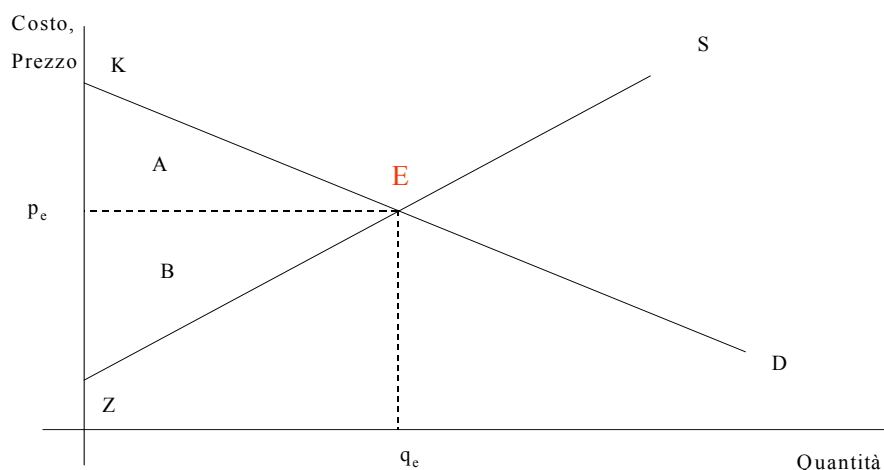
¹³ Per essere più precisi, dall'utilità che egli trae da un'unità addizionale di prodotto o, in altre parole, dall'utilità marginale del prodotto.

¹⁴ Ciò sarà misurato dalla *elasticità della domanda rispetto al reddito*, ovvero dal rapporto tra le variazioni percentuali della quantità domandata e del reddito.

ciascuna di esse è pronta ad offrire in corrispondenza di ciascun prezzo di mercato. Il segmento D rappresenta la *curva di domanda di mercato* ottenuta aggregando le curve di domanda di ciascun consumatore, che esprimono la quantità che i consumatori sono disposti ad acquistare a ciascun prezzo di mercato. Il punto E rappresenta il punto di equilibrio del nostro ipotetico mercato e il prezzo p_e è il prezzo di equilibrio, in corrispondenza del quale viene scambiata una quantità q_e .

Se tutto il prodotto viene scambiato al prezzo p_e , i consumatori che sarebbero stati disposti a pagare un prezzo superiore a quello di equilibrio (che dunque esprimono la domanda tra il punto K e il punto E della curva di domanda) registreranno un *surplus del consumatore* pari alla differenza tra il prezzo pagato e quello che sarebbero stati disposti a pagare (detto *prezzo di riserva*). Simmetricamente, i produttori che sarebbero stati disposti a vendere a un prezzo più basso di p_e (sono quelli che esprimono l'offerta tra i punti Z ed E della curva di offerta) registreranno un *surplus del produttore*, pari alla differenza tra il prezzo effettivamente incassato e quello al quale essi sarebbero stati disposti a vendere (anche questo è un prezzo di riserva). Soltanto il consumatore che voleva comprare esattamente a p_e e il produttore che voleva vendere esattamente a p_e non otterranno alcun *surplus*.

Figura 1.4 – Mercato e benessere



Alla luce di quanto discusso, è evidente che il triangolo A nella figura misurerà il *surplus* dei consumatori, e il triangolo B quello dei produttori. La somma dei due triangoli rappresenterà il beneficio, o *benessere sociale*,

che la collettività dei venditori e dei compratori otterrà dallo scambio sul mercato al prezzo di equilibrio E .

Ripetendo questa analisi per tutti i mercati che esistono nel sistema economico, potremo così calcolare il *benessere sociale*.

2. CONCORRENZA, MONOPOLIO, OLIGOPOLIO E POLITICHE ANTITRUST

Dopo aver richiamato nel capitolo precedente i principali aspetti del comportamento degli agenti economici che generano, in qualsiasi mercato, la domanda e l'offerta, in questo capitolo completiamo i richiami di microeconomia discutendo le principali *forme di mercato*, ovvero i modi in cui gli agenti economici interagiscono tra di loro: come vedremo queste dipendono da una pluralità di fattori.

2.1 Concorrenza perfetta

Il modello di concorrenza perfetta è un'astrazione e nella realtà soltanto alcuni mercati (come quelli di talune *commodities*)¹⁵ presentano caratteristiche simili. Come meglio vedremo nel prossimo capitolo, in economia esso ha però un ruolo centrale, perché consente di mostrare come, se tutti i mercati sono in concorrenza perfetta, viene massimizzato il benessere sociale. Per differenza, il modello consente anche di cogliere quali sono i costi che il monopolio impone alla collettività. Esso è dunque molto importante per comprendere le fondamenta economiche dell'azione *antitrust*.

Consideriamo un mercato nel quale venga scambiato un prodotto omogeneo, e vi sia una pluralità di consumatori e di produttori, che impiegano tutti la medesima tecnologia. Le caratteristiche del prodotto sono note a tutti i partecipanti al mercato, nessuno dei quali è abbastanza grande per influenzare, attraverso le proprie decisioni di acquisto e di vendita, il prezzo di mercato (in altre parole, la concorrenza è *atomistica*). Supponiamo inoltre che qualunque impresa possa liberamente entrare nel mercato¹⁶ e che, decidendo di uscirne, non si trovi a sostenere *costi irre recuperabili* (a volte detti anche *sunk costs* o *costi affondati*).¹⁷ In altre parole, supponiamo che questo mercato sia *perfettamente contendibile*.

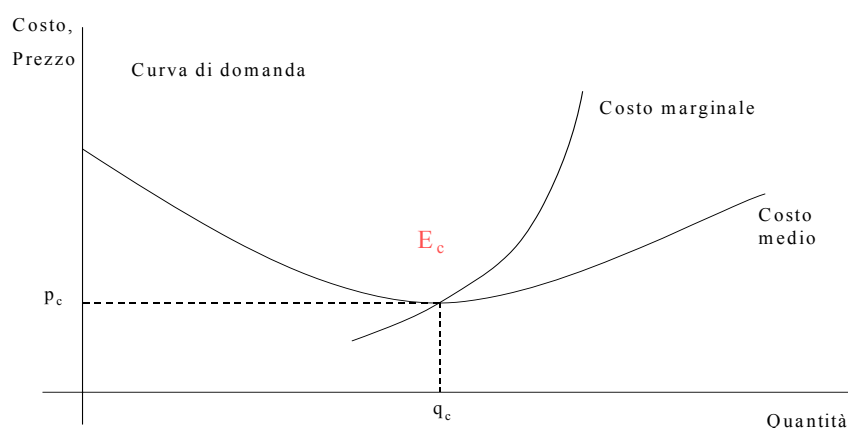
¹⁵ Il termine *commodity* individua generalmente dei beni industriali o agricoli indifferenziati e di qualità più o meno uniforme, come grano, rame o petrolio.

¹⁶ Supponiamo quindi che nel mercato non vi siano barriere all'entrata, né di tipo tecnologico né di natura legale.

¹⁷ In generale, se un'impresa cessa la produzione essa potrà rivendere i suoi fabbricati e buona parte dei suoi macchinari. Per alcuni tipi di impianti, come quelli molto specializzati (che sono utilizzabili solo per produrre prodotti particolari) o di dimensioni molto grandi (difficili da smontare e da trasportare) l'impresa non riuscirà a recuperare che una piccola frazione del loro valore, sostenendo quindi un costo irre recuperabile, nel caso decidesse di uscire dal settore. In alcuni casi, anche le *spese di pubblicità* possono costituire un costo irre recuperabile, ad esempio, se esse non si riflettono pienamente nel valore del marchio.

La domanda e l'offerta determineranno, come abbiamo appena visto, un prezzo di equilibrio su questo mercato. Se ne analizziamo (Figura 2.1) i rapporti con le curve di costo di una generica impresa che opera in questo mercato, otteniamo tre risultati molto interessanti.

Figura 2.1 – Equilibrio dell'impresa in concorrenza perfetta



Nel punto di equilibrio, *il prezzo (p_c) è uguale al costo marginale*. Infatti, se il prezzo fosse superiore al costo marginale, l'impresa espanderebbe l'*output*, e lo ridurrebbe se il prezzo fosse inferiore al costo. In equilibrio, dunque, l'impresa sceglierà di produrre quel livello di *output* in corrispondenza del quale il costo marginale eguaglia il prezzo di mercato. In concorrenza perfetta si realizza quindi l'*efficienza allocativa*, nel senso che il bene viene venduto quando il prezzo che i consumatori sono disposti a pagare per una unità addizionale è esattamente uguale al costo che l'impresa sostiene per produrla.

Il *prezzo è inoltre uguale al costo medio*. Se fosse superiore, l'impresa registrerebbe un profitto. Ma, poiché è possibile entrare liberamente nel mercato, molte imprese entrerebbero per godere anch'esse di quel profitto. Ciò tuttavia farebbe aumentare l'offerta e scendere il prezzo, vanificando il profitto stesso. Specularmente, qualora il prezzo fosse inferiore al costo medio, le imprese uscirebbero dal settore, l'offerta diminuirebbe e il prezzo salirebbe. Ecco perché, in equilibrio, il prezzo dovrà eguagliare esattamente il costo medio. Poiché poi, come abbiamo appena visto, anche il costo marginale è uguale al prezzo, in equilibrio avremo anche *l'uguaglianza tra costo medio e costo marginale*. Come abbiamo visto sopra, però, questa

uguaglianza può verificarsi soltanto in corrispondenza del minimo della curva dei costi medi. Concludiamo quindi che, in equilibrio, la produzione ha luogo al minor costo medio possibile: in concorrenza perfetta abbiamo dunque anche *efficienza produttiva*.

Nel modello di concorrenza perfetta nessuna impresa potrà quindi realizzare un profitto economico positivo. Questo risultato può apparire sorprendente se si considera che l'obiettivo delle imprese è quello di massimizzare i profitti. In realtà, tale conclusione dipende dalla definizione di costo di produzione, che in economia è più ampia di quella contabile normalmente utilizzata dalle imprese e comprende – oltre ai costi in senso stretto (materiali, lavoro, ammortamenti, etc.) – anche la remunerazione del capitale investito, a un tasso medio di mercato.¹⁸

Per maggior chiarezza, potremmo dunque dire che, in equilibrio, nel modello di concorrenza perfetta nessuna impresa può ricavare un *sovra-profitto*, ovvero un profitto a un tasso superiore a quello medio di mercato.¹⁹

2.2 Monopolio

La Figura 2.2 presenta l'equilibrio in un mercato monopolistico, nel quale esiste un solo produttore e l'entrata di altre imprese è impossibile, per l'esistenza di *barriere all'entrata* molto elevate, che possono essere di varia natura: tecnologiche (almeno fino a qualche anno fa, Microsoft aveva, grazie alla sua tecnologia, un virtuale monopolio nei sistemi operativi per *personal computer*), economiche (come abbiamo visto, una rete di trasporto del gas comporta costi fissi talmente rilevanti da costituire un *monopolio naturale*) o legali (la normativa italiana riserva la gestione di numerosi servizi postali a Poste Italiane).²⁰

Questo mercato è molto diverso da quello perfettamente concorrenziale discusso nel paragrafo precedente: c'è una sola impresa e, quindi, non solo la curva di offerta di mercato coincide con la curva di offerta dell'impresa,

¹⁸ Questa definizione discende naturalmente dalla nozione di *costo opportunità*: dato che gli investitori potrebbero impiegare i loro capitali altrove nell'economia, se decidono di impiegarli nell'impresa devono ricevere una remunerazione almeno pari a quella che, in media, otterrebbero investendo altrove. Questa remunerazione è dunque un costo che l'impresa deve sostenere per attrarre gli investitori.

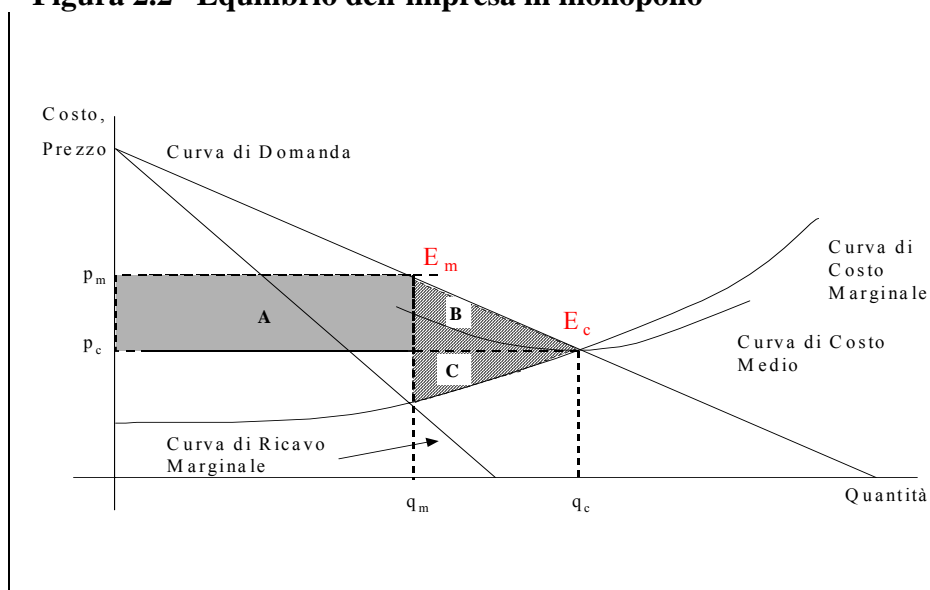
¹⁹ Quella sopra presentata è la versione più elementare del modello di concorrenza perfetta, che può essere reso più realistico, ad esempio, supponendo che le imprese abbiano differenti tecnologie, e dunque differenti costi medi e marginali: in questo caso, è solo l'*impresa marginale*, ovvero l'ultima impresa il cui prodotto è necessario a soddisfare la domanda di mercato, quella per cui i (sovra) profitti si annullano. Le conclusioni sostanziali cui sopra siamo giunti rimangono tuttavia egualmente valide.

²⁰ Naturalmente queste motivazioni spesso si combinano, e la concessione di un *monopolio legale* sancisce spesso sul piano normativo un monopolio che esiste per motivi economici.

ma la curva di domanda che il monopolista si trova a confrontare è la curva di mercato che ha, come abbiamo visto, un'inclinazione negativa.

Questo fatto ha una conseguenza importante. Diversamente dall'impresa che opera in regime di concorrenza, il monopolista non decide quanto produrre basandosi sulla regola costo marginale = prezzo. Se l'impresa in concorrenza vende un'unità addizionale di prodotto, il ricavo che essa trae da tale unità addizionale (o *ricavo marginale*) è infatti uguale al prezzo di mercato che essa ottiene (l'unità addizionale in questione è troppo piccola per influenzare, da sola, il prezzo di equilibrio del mercato). Ma un monopolista, per vendere un'unità in più, deve abbassare leggermente il prezzo, poiché per lui la curva della domanda di mercato è inclinata negativamente. Il monopolista, per decidere quanto produrre, si baserà dunque sulla regola decisionale: costo marginale = ricavo marginale; egli produrrà quindi la quantità q_m e la venderà al prezzo che il mercato sarà disposto a pagare per quel livello di produzione, e dunque al prezzo p_m .

Figura 2.2– Equilibrio dell'impresa in monopolio



Naturalmente, se il mercato fosse stato concorrenziale e la curva dei costi marginali rappresentasse la sommatoria delle curve dei costi marginali di tutte le imprese presenti sul mercato, la quantità venduta sarebbe stata quella in corrispondenza della quale il prezzo eguagliava il costo marginale, e quindi q_c . Il prezzo sarebbe di conseguenza risultato pari a p_c , e uguale sia al costo medio che al costo marginale, per i motivi discussi nel paragrafo precedente.

Come possiamo vedere, la monopolizzazione del mercato riduce la quantità venduta (da q_c a q_m) e aumenta il prezzo pagato dai consumatori (da p_c a p_m). Il monopolio, quindi, non è efficiente né in senso allocativo (il prodotto viene venduto al di sopra del suo costo medio di produzione), né in senso produttivo (dato che la produzione non avviene al costo minimo possibile). Il monopolista ottiene un *profitto di monopolio* (cui a volte ci si riferisce come *rendita di monopolio*), ovvero un profitto molto superiore a quello di mercato.

Il monopolista è dunque inefficiente e le aree tratteggiate B e C misurano le risorse distrutte dall'esistenza del monopolio, ovvero gli acquisti (area B) e le vendite (area C) che avrebbero avuto luogo se il prezzo di mercato fosse stato pari o superiore al prezzo concorrenziale p_c , ma che non vengono effettuati al prezzo di monopolio. Esso è spesso indicato come *deadweight loss*, o *perdita secca* derivante dall'esistenza del monopolio.

L'area A rappresenta invece una porzione di *surplus* del consumatore che, in monopolio, viene accaparrato dal monopolista, che riesce così a godere di un extra-profitto. A differenza della *deadweight loss* queste non sono risorse distrutte, ma risorse trasferite dai consumatori al monopolista: si potrebbe quindi sostenere che la loro esistenza non dovrebbe rilevare particolarmente da un punto di vista *antitrust*.

Tuttavia, le principali autorità di concorrenza assumono ormai costantemente un punto di vista "consumeristico".²¹ Esse combattono pertanto i monopoli per evitare non solo una distruzione di risorse (le aree B e C), ma anche il trasferimento di reddito dai consumatori al monopolista (il rettangolo A) generato dal potere di mercato di questo.

Una ulteriore fonte di perdita di benessere, che il grafico non evidenzia, è quella che deriva dalla bassa efficienza produttiva del monopolista. Non dovendo infatti fronteggiare alcun concorrente, il suo management e i suoi dipendenti non hanno incentivi razionali a minimizzare i costi di produzione (prova evidente di questo fatto è che, a parità di mansione lavorativa, le retribuzioni nei settori monopolistici sono mediamente assai più alte che non nei settori esposti alla concorrenza): se i suoi costi aumentano, il monopolista li scaricherà semplicemente sui consumatori.²²

Il monopolio crea inoltre altre tipologie di costo a carico della collettività che, a differenza di quelle fino a qui considerate, hanno natura dinamica.

²¹ Tanto la Commissione europea quanto la *Federal Trade Commission* americana hanno spesso esplicitamente indicato che il proprio ruolo è quello di difendere gli interessi dei consumatori.

²² Questo tipo di inefficienza associata al monopolio è nota, dal lavoro di Leibenstein (1966) come *X-inefficiency*.

In primo luogo, il monopolista sarà pronto a spendere risorse anche considerevoli per mantenere la propria posizione di monopolio. Queste saranno pari come minimo ad A, poiché questo è l'ammontare degli extra-profitti di cui gode il monopolista. Dato che queste risorse sono destinate a mantenere una posizione inefficiente, esse sono certamente sprecate dal punto di vista sociale.

In secondo luogo, è probabile che un monopolista abbia, a parità di altre condizioni, un incentivo a introdurre innovazioni di processo inferiore a quello di un'impresa in concorrenza: quest'ultima, se riesce ad abbassare i suoi costi al di sotto di quelli dei concorrenti, può sperare infatti di espandere le sue vendite fino a conquistare l'intero mercato. Il monopolista invece possiede già l'intero mercato e quindi l'incremento di profitto che egli può attendersi è inferiore.²³

In terzo luogo, appare probabile (almeno in base all'esperienza offerta dai settori tecnologicamente più innovativi) che un monopolista sia più lento a introdurre anche innovazioni di prodotto. Il monopolista non ha infatti alcun particolare incentivo a battere la concorrenza offrendo ai consumatori prodotti che incorporano una tecnologia più avanzata. Anzi, se non ha ancora finito di ammortizzare gli impianti che producono un determinato prodotto, ha un preciso interesse a non introdurre un prodotto innovativo.

Il monopolio impone quindi rilevanti costi – statici e dinamici – alla collettività. Per questo motivo, come vedremo nel seguito del volume, buona parte dell'attività *antitrust* è dedicata a impedirne la creazione e a rendere difficile il loro perpetuarsi

2.3 Oligopolio

Un mercato nel quale operano un numero limitato di imprese è detto oligopolistico. La presenza di poche imprese può dipendere da vari fattori: tecnologici (la costruzione di aerei civili di grandi dimensioni è un'attività nella quale le elevate spese di ricerca generano economie di scala così importanti che vi sono ormai, nel mondo, solo due produttori); regolamentari (in ciascun Paese europeo solo pochi operatori radiomobili sono stati autorizzati ad operare dai rispettivi governi); o di mercato (ad esempio, per i prodotti ove la pubblicità è molto importante, come per le bibite gasate, il livello degli investimenti pubblicitari è così elevato da generare economie di scala). Quindi, non vi è in generale nulla di particolarmente sinistro nell'assetto oligopolistico di mercato e, a seconda dei casi, potremo avere sia *oligopoli concentrati* (la produzione di grandi

²³ Questa è in realtà solo una spiegazione intuitiva. Per una presentazione più dettagliata si veda, ad esempio, o D.W. Carlton, J.M. Perloff (2005), *Organizzazione industriale*, McGraw-Hill, Milano, cap. 14.

aerei civili), che *oligopoli poco concentrati* (quali, ad esempio, alcuni mercati assicurativi).

Da un punto di vista economico, la caratteristica principale di mercati di questo tipo è l'interdipendenza che lega le imprese che vi operano mentre in una situazione di concorrenza perfetta ciascuna impresa è troppo piccola rispetto al mercato, e dunque le sue scelte non sono rilevanti per le scelte delle altre imprese, in un oligopolio si verifica il contrario: così, ad esempio, quando un produttore di automobili europeo deve decidere il prezzo di un nuovo modello, esso considererà non soltanto i propri costi e i prezzi dei modelli di altri produttori già sul mercato, ma dovrà anche formarsi delle aspettative sulle probabili reazioni di questi ultimi al lancio del proprio modello.

Lo studio degli oligopoli è quindi molto complicato, e si serve di strumenti matematici – come la teoria dei giochi – alquanto complessi. Ai nostri fini è però sufficiente una sintesi semplificata, che esamini le due grandi strategie che i membri di un oligopolio possono intraprendere (colludere o competere) e discuta le principali situazioni di equilibrio cui può giungere un mercato oligopolistico. Per semplificare la discussione, ci riferiremo al tipo più semplice di oligopolio, il duopolio, e supporremo che i prodotti siano omogenei.²⁴

Figura 2.3 - Colludere o competere?

		B sceglie un prezzo:	
		Alto	Basso
A sceglie un prezzo:	Alto	100,100	0,150
	Basso	150,0	50,50

²⁴ Il caso dei prodotti differenziati è piuttosto complesso e può essere approfondito, ad esempio, consultando D.W. Carlton, J.M. Perloff (2005), *Organizzazione industriale*, McGraw-Hill, Milano, cap. 7.

Quando due imprese duopoliste colludono, coordinando le scelte relative alle quantità prodotte e ai prezzi praticati, esse danno vita a un *cartello perfetto*, nel senso che si comportano come un monopolista, e sono quindi in grado di ottenere profitti di monopolio.

È sufficiente questo fatto per concludere che in un oligopolio le imprese tenderanno sempre a colludere piuttosto che a competere?

La risposta a questa domanda è negativa, come possiamo vedere considerando la Figura 2.3. Questa indica il livello del profitto che possono attendersi due duopolisti che, accingendosi ad esempio a introdurre un medesimo nuovo prodotto, debbano ciascuno decidere se fissare un prezzo alto, o fissare un prezzo basso. Naturalmente, il profitto di ciascuno dipenderà sia dalla propria scelta che dalla scelta dell'altra impresa, poiché i consumatori risponderanno alle scelte di entrambi. Così, se ambedue le imprese scegliessero, colludendo, di praticare prezzi alti, il profitto di ciascuna sarebbe pari, nell'esempio, a 100.

L'impresa A, tuttavia, se decide di fissare un prezzo alto deve tenere conto che B, anziché colludere guadagnando 100, potrebbe decidere di fissare un prezzo basso, per cercare di conquistare l'intero mercato e ottenendo un profitto pari a 150, e dunque più elevato di quello che otterrebbe colludendo: B ha, in altre parole, un incentivo razionale a *non* colludere, perché - così facendo - spera in un profitto ancora più elevato di quello che otterrebbe colludendo. Ma se A si attende che B fissi un prezzo basso, conquistando l'intero mercato, non potrà che fissare anch'essa un prezzo basso per il nuovo prodotto: se non lo facesse, essa non venderebbe alcunché. Poiché anche l'impresa B farà il medesimo ragionamento, l'equilibrio di mercato si realizzerà in corrispondenza di un prezzo basso per ambedue le imprese. In questa situazione, ciascuna di esse guadagnerà 50, vale a dire molto meno di quanto non avrebbe guadagnato se fosse riuscita a colludere stabilmente senza dover temere il più che probabile tradimento dell'altra. Ma appunto la soluzione collusiva (100,100) non sarebbe stata *stabile* perché, come abbiamo visto, ciascuna delle due imprese avrebbe avuto un incentivo razionale a tradire l'accordo collusivo.²⁵

Perché possa realizzarsi un comportamento collusivo stabile tra due o più imprese sono dunque necessari altri fattori in grado di rendere stabile l'equilibrio collusivo che la presente analisi introduttiva non può considerare, ma che saranno discussi dettagliatamente nei capitoli che seguono.

²⁵ La soluzione (50,50) è invece stabile, poiché ciascuna delle due imprese adotta la strategia che considera ottimale, ipotizzando (com'è razionale fare) che l'altra impresa persegua anch'essa una strategia ottimale: questo è un esempio di *equilibrio di Nash*.

Un oligopolio non collusivo, detto anche *oligopolio competitivo*, è dunque perfettamente possibile anche in un mercato fortemente concentrato come un duopolio. Esso può raggiungere vari tipi di equilibrio, a seconda delle caratteristiche della domanda e, in particolare, della variabile sulla quale le imprese si fanno concorrenza, ovvero il prezzo di vendita o la quantità venduta.

Se infatti tendiamo istintivamente a identificare la nozione di concorrenza con quella di concorrenza *sui prezzi*, le imprese possono farsi concorrenza anche in altri modi: ad esempio quando una variazione del prezzo di vendita comporta tempi e costi significativi (perché in ipotesi essa deve essere annunciata sui listini e comunicata a una estesa rete di vendita), oppure quando le decisioni sulla capacità vengono prese molto tempo prima di quelle sui prezzi (come ad esempio nel settore della costruzione di grandi aeromobili civili), le imprese possono farsi concorrenza offrendo maggiori o minori quantità di prodotto.

È intuitivo che le strategie delle imprese e i risultati, in termini di quantità, prezzi, o profitti, saranno alquanto differenti nei due casi.

Consideriamo dapprima il caso in cui le imprese competono sui prezzi, vendendo un prodotto omogeneo a tutti gli acquirenti a uno stesso prezzo, e supponiamo che la loro capacità produttiva non abbia vincoli: in un caso simile, è probabile che la concorrenza faccia scendere il prezzo fino al limite più basso, ovvero al costo marginale. Infatti, partendo da un qualsiasi prezzo superiore al costo marginale, ciascuna impresa sa che le sue vendite aumenteranno fino a coprire tutto il mercato se essa ridurrà il prezzo al di sotto di quello del concorrente. Ma naturalmente, poiché il concorrente conosce le caratteristiche del mercato, egli reagirà abbassando ulteriormente il prezzo. Nel mercato si scatenerrebbe dunque una *guerra di prezzo* che avrebbe termine soltanto quando il prezzo fosse caduto fino al costo marginale. Nella teoria dell'oligopolio, un equilibrio di questo genere è noto come *equilibrio di Bertrand*, o equilibrio quasi-concorrenziale, perché in esso si realizza quell'eguaglianza tra costo marginale e prezzo che, come abbiamo visto, caratterizza il modello di concorrenza perfetta.

Un esito così peculiare si realizza però solo nel caso elementare che abbiamo ipotizzato. In primo luogo, infatti, qualora esistano limiti alla capacità di produzione delle due imprese, nessuna di esse potrà ambire a catturare l'intera domanda di mercato e abbasserà il prezzo solo fino al punto che le consentirà di saturare la propria capacità produttiva. Lo stesso farà l'altra, e il prezzo cesserà di scendere ben prima di aver raggiunto il costo marginale.

In secondo luogo, il modello di Bertrand presuppone un'omogeneità di prodotto che è difficile registrare in pratica, al di fuori dei mercati delle

commodities e di pochi altri. Se i prodotti delle due imprese sono differenziati, l'impresa che riduce i prezzi avrà certamente un aumento di domanda, ma non così grande da consentirle di soddisfare con il suo prodotto l'intera domanda, dato che una parte dei consumatori continuerà a preferire i prodotti dell'altra impresa. Anche in questo caso, dunque, i prezzi non scenderanno fino al costo marginale.

Il modello di Bertrand, nel quale le imprese si fanno concorrenza solo sul prezzo, può dunque condurre a soluzioni diverse e solo nella sua forma più semplice esso porta a un equilibrio nel quale tutti i profitti sono nulli, come nel caso della concorrenza perfetta. Da un punto di vista empirico, è probabile che – nelle sue diverse varianti – esso offra una descrizione ragionevole degli equilibri che si formano in molti mercati oligopolistici.

Vi sono poi altri modelli di oligopolio rilevanti. Di questi, l'unico che ci interessa menzionare in questa discussione introduttiva è il *modello di Cournot*, nel quale la concorrenza non avviene sui prezzi, ma sulle quantità offerte. Questo modello, che descrive abbastanza fedelmente le modalità di concorrenza nelle industrie in cui i livelli produttivi devono essere decisi molto tempo prima che il prodotto sia effettivamente disponibile per la vendita, porta a concludere che il mercato troverà un equilibrio in una situazione intermedia tra quella della concorrenza perfetta e quella del monopolio: i prezzi saranno dunque più alti, e la quantità prodotta più basse, che in una situazione di concorrenza.

Sia il modello di Cournot che quello di Bertrand (tranne il caso elementare in cui quest'ultimo degenera, come abbiamo visto, in un mercato quasi-concorrenziale) prevedono, in equilibrio, prezzi più alti e quantità inferiori rispetto al caso della concorrenza perfetta. Il benessere sociale è quindi inferiore a quello del caso di concorrenza perfetta, ma è superiore a quello che si registrerebbe nel caso in cui gli oligopolisti, invece di competere, colludessero.²⁶

Questi modelli sono stati ulteriormente sviluppati negli anni più recenti utilizzando *la teoria dei giochi*, adottando ipotesi più verosimili circa la natura delle interazioni tra le imprese (non più statiche, ma dinamiche), la loro frequenza, la loro sequenza, le informazioni di cui ciascuna dispone e così via. I risultati così ottenuti sono molto complessi, e non sempre di grande utilità pratica, quanto meno in un'ottica *antitrust*: ai fini del presente volume, sono sufficienti dunque le semplici sintesi dei modelli "classici" sopra riportate.²⁷

²⁶ Questa conclusione si applica anche al modello di Stackelberg che descrive mercati nei quali vi è un'impresa *leader* e un'impresa *follower*, che adegua le sue scelte a quelle dell'impresa *leader*.

²⁷ Per una esposizione più approfondita dei quali, si veda ad esempio D.W. Carlton, J.M. Perloff (2005), *Organizzazione industriale*, McGraw-Hill, Milano, cap. 6.

2.4 I costi del monopolio

Al termine di questa breve sintesi introduttiva, è bene dare al lettore una misura quantitativa dei costi del monopolio. Per quanto riguarda il suo costo in termini di *deadweight loss*, le stime più recenti condotte con riferimento a interi sistemi economici lo collocano, per gli Stati Uniti, tra il 4 e il 13% del PIL nordamericano e, per la Francia, al 7,4% del PIL francese²⁸. Si tratta, intuitivamente, di valori alquanto significativi: ogni punto percentuale del PIL statunitense vale infatti circa 120 miliardi di dollari, e ogni punto di PIL francese circa 20 miliardi.

Poiché stime aggregate di questo genere non possono che essere alquanto approssimative,²⁹ è utile considerare anche l'evidenza disponibile circa gli aumenti dei prezzi derivanti dall'esistenza di cartelli: poiché, come abbiamo visto, cartelli e monopoli si comportano in modo assai simile, questi dati forniscono una misura indiretta degli aumenti di prezzo praticati dai monopoli. Secondo uno studio recente, che passa in rassegna oltre 600 casi,³⁰ i cartelli aumentano i prezzi da un minimo del 43% ad un massimo del 72%: l'attenzione dell'*antitrust* nei confronti di monopoli e cartelli – che nel prossimo capitolo inquadreremo in una prospettiva più ampia – è quindi del tutto giustificata.

²⁸ Si vedano K. Bowling, D.C. Müller (1978), *The Social Costs of Monopoly*, in "Economic Journal", 88 e F. Jenny, A.P. Weber (1983), *Aggregate Welfare Loss due to Monopoly Power in the French Economy, Some Tentative Estimates*, in "The Journal of Industrial Economics", 32.

²⁹ Dalla Figura 1.6 risulta evidente come esse si basino su ipotesi circa i parametri delle curve di domanda e delle curve di costo marginale dei settori monopolizzati.

³⁰ Cfr. J.M. Connor (2004), *Price-fixing Overcharges: Legal and Economic Evidence*. Discussion Papers, Purdue University, West Lafayette (IN).

3. FINALITA' E LIMITI DELLA POLITICA ECONOMICA

3.1 Le finalità della politica microeconomica

Quali sono le finalità della politica economica?

Per rispondere a questa domanda assumiamo prima una *prospettiva normativa*³¹, chiedendoci quali dovrebbero essere queste finalità; procederemo poi ad una indispensabile *prospettiva positiva*, chiedendoci quali, nei fatti, siano queste finalità.

Da un punto di vista normativo, la politica economica è basata sul **Primo Teorema fondamentale dell'economia del benessere**. Questo teorema, che qui non dimostriamo, ma assumiamo semplicemente come vero, insegna che il normale funzionamento di un mercato perfettamente concorrenziale consente di raggiungere un equilibrio complessivo del sistema economico in cui le risorse (beni di consumo, fattori di produzione) sono allocate in maniera ottimale tra tutti gli agenti economici. L'allocazione è ottimale nel senso che non è possibile redistribuire le risorse in maniera tale da incrementare il livello di utilità di almeno un agente economico, senza ridurre quello di almeno un altro agente economico: questa situazione detta **ottimo Paretiano**.

Questo criterio di ottimalità è evidentemente molto stringente, e certamente di difficile applicazione pratica: come vedremo, esso è però utile per definire, in senso normativo, gli obiettivi fondamentali della politica economica.

Prima di discutere questo punto, vediamo quali sono le **condizioni necessarie** che devono verificarsi perché un tale equilibrio sia possibile.

Come insegna l'economia elementare (si vedano i richiami in Appendice a questo volume), perché vi sia concorrenza perfetta su un dato mercato, nel quale venga scambiato un prodotto omogeneo:

- deve esservi una pluralità di produttori e di consumatori, nessuno dei quali è abbastanza grande per influenzare, attraverso le proprie decisioni di acquisto e di vendita, il prezzo di mercato: in altre parole, la concorrenza deve essere *atomistica*;
- le caratteristiche del prodotto devono note a tutti i produttori ed a tutti i consumatori: deve quindi esservi *perfetta informazione*;
- qualunque impresa può liberamente entrare nel mercato, perché non vi sono particolari barriere all'entrata, e se decide di uscirne essa

³¹ In senso filosofico, naturalmente.

non si trova a sostenere costi irrecuperabili: il mercato è dunque *perfettamente contendibile*.

Se queste condizioni sono rispettate, la domanda e l'offerta determineranno un prezzo di equilibrio su questo mercato tale che:

- il prezzo è uguale al costo marginale: le imprese producono quindi la quantità di prodotto in corrispondenza del quale esse massimizzano il profitto;
- il prezzo è inoltre uguale al costo medio più basso che la tecnologia consente.

Poiché il prezzo è anche pari all'utilità marginale dei consumatori, in concorrenza perfetta il mercato è efficiente sia in senso allocativo (i consumatori massimizzano l'utilità, le imprese massimizzano il profitto), che in senso produttivo (il bene viene prodotto al costo più basso possibile).

L'esistenza di concorrenza perfetta richiede però **due ulteriori condizioni necessarie**, talvolta non discusse nei corsi introduttivi di Economia Politica, che ci assicurano che.

- non vi siano costi in grado di limitare gli scambi sul mercato. Se ad esempio l'acquisto di pomodori richiedesse la stipula di un contratto complesso, redatto da competenti legali, e dunque alquanto costoso, è probabile che la domanda di pomodori sarebbe inferiore a quella che altrimenti si registrerebbe. E' importante sottolineare che ciò non dipenderebbe dal prezzo dei pomodori, ma dai costi che l'acquirente dovrebbe sopportare ben prima di pagare il prezzo dei pomodori: questi sono appunto, in economia, **costi di transazione**, termine con cui si indicano in generale tutti quei costi che devono essere sostenuti per effettuare una transazione. E' intuitivo (ma naturalmente dimostrabile) che l'esistenza di costi di questo tipo riduce gli scambi: se vi sono costi di transazione rilevanti, neppure un mercato perfettamente concorrenziale può generare un equilibrio efficiente;
- che non vi siano agenti economici che non prendono parte ad una transazione (ad esempio: l'acquisto di una tonnellata di acciaio), la cui utilità venga tuttavia influenzata da quella transazione (coloro che abitano vicino all'acciaieria, e ne sopportano l'inquinamento). Come meglio vedremo nel seguito, un modo alternativo di definire questa condizione è di dire che il prezzo della transazione deve riflettere pienamente i costi ed i benefici, non solo privati, ma anche sociali, derivanti dalla transazione stessa: non vi siano, in altre parole, **esternalità**.

Queste condizioni³² sono evidentemente restrittive, e non vi sono sistemi economici reali ove esse siano tutte rispettate. Ma esse hanno una **validità asintotica**, nel senso che si ritiene generalmente probabile che quanto più esse sono rispettate, tanto più elevato è il benessere sociale: per questo, un approccio normativo alla politica microeconomica è utile a fornirci un quadro di riferimento, perché esso fornisce una motivazione razionale alquanto cogente alla politica microeconomica, che dovrebbe dunque in primo luogo essere finalizzata a prevenire o a rimediare quelle situazioni in cui la violazione di una delle condizioni necessarie sopra indicate generi una *market failure* (**fallimento del mercato**), ovvero un cattivo o mancato funzionamento nell'operatività dei meccanismi competitivi tale da non consentire – come sarebbe possibile, in base al Teorema fondamentale dell'economia del benessere – la massimizzazione del benessere sociale.

Avremo così, ad esempio, **politiche antitrust** volte a prevenire la creazione di monopoli, o di strutture (i cartelli) che hanno effetti analoghi distorsivi sulla concorrenza perfetta; politiche volte a ridurre le **asimmetrie informative**, di cui possono soffrire in alcuni casi gli agenti economici, ed in particolare di quelli (i consumatori) che – per motivi intuitivi, ma che discuteremo analiticamente nel seguito del corso – possono avere accesso ad informazioni più scarse e meno precise che non le imprese; **politiche volte a risolvere i problemi generati dalle esternalità**, e così via, come discuteremo nel seguito del corso.

Ma il novero delle politiche economiche è ancora più ampio, poiché esse non rispondono soltanto alle motivazioni di efficienza sociale che abbiamo fin qui discusso.

In primo luogo, infatti, il criterio di Pareto che abbiamo fin qui utilizzato ha carattere statico, e non considera gli effetti intertemporali: ad esempio, costringendo tutti gli studenti italiani ad imparare perfettamente l'inglese, certamente non si massimizzerebbe la loro utilità *di oggi*, ma presumibilmente aumenterebbe il loro reddito domani, e – a livello sociale – si attrarrebbero maggiori investimenti esteri in Italia, aumenterebbe l'occupazione e così via: l'esempio è impreciso (né la crescita né l'occupazione, di per sé, indicano necessariamente efficienza), ma chiarisce come un **criterio intertemporale** suggerisca politiche non necessariamente identiche a quelle suggerite da un criterio statico.

Abbandonando la *prospettiva normativa* (a cosa dovrebbe servire la politica economica) per una *prospettiva positiva* (a cosa serve concretamente la politica economica), individuiamo rapidamente tre ulteriori – e frequentemente meno nobili – motivi ispiratori della politica economica.

³² Vi è in realtà un'ulteriore condizione, che tuttavia non ci interessa approfondire in un corso introduttivo come questo, ovvero che i diritti di proprietà devono esser definiti per tutti i beni.

Prima di discutere questi aspetti, chiediamoci però: come nascono le decisioni di politica economica?

Come meglio vedremo nei capitoli successivi, dietro all'astratta figura giuridica del "Legislatore" stanno infatti frequentemente potenti **gruppi di interesse**, che cercano in vari modi di far assumere decisioni di politica microeconomica nell'interesse del proprio gruppo, che spesso è ben lontano da qualunque definizione ragionevole di interesse generale. Non tutte le decisioni di politica economica rispondono naturalmente all'interesse di gruppi specifici di agenti economici, dato che – tipicamente in parlamento – gli interessi degli uni si contrappongono a quelli degli altri, ed è così spesso possibile giungere a decisioni più prossime all'interesse generale, che a quello di gruppi specifici.

L'area principale nella quale la politica economica evidenzia il mescolarsi di finalità generali e di finalità particolaristiche, è quella delle **politiche redistributive**, generalmente proposte in nome di un criterio di **equità**.

Prima di analizzare la politica economica da questa prospettiva, occorre sottolineare come la nozione di equità sia estremamente complessa. Semplificando, e guardandola solo dal punto di vista economico, dovremmo anzitutto definire se con equità si voglia intendere una **uguaglianza delle opportunità** (dare a tutti lo stesso punto di partenza?) oppure una **uguaglianza dei risultati** (dare a tutti lo stesso punto di arrivo, ad esempio in termini di reddito o di capacità di consumo?)³³.

Avendo in qualche modo risposto a questa domanda, occorrerà poi decidere se, nell'elaborazione della politica economica, si intenda assegnare al benessere di ciascun individuo lo stesso peso (come implicitamente fa il criterio di Pareto), o meno.

La risposta a questo quesito non è, in molti casi, facile, ma da essa dipende in modo cruciale la scelta della politica economica da attuare.

Per capire l'importanza del problema consideriamo la Figura 1, che rappresenta le curve di indifferenza tra carne e pesce di Robinson Crusoe (consumatore A, a sinistra) e di Venerdi (consumatore B, al centro). Nella sua parte destra, la figura combina le curve di indifferenza di ambedue gli abitanti dell'isola (attenzione: il grafico di Venerdi è stato capovolto e sovrapposto all'altro), e mostra come siano possibili almeno tre equilibri diversi³⁴, aventi caratteristiche diverse.

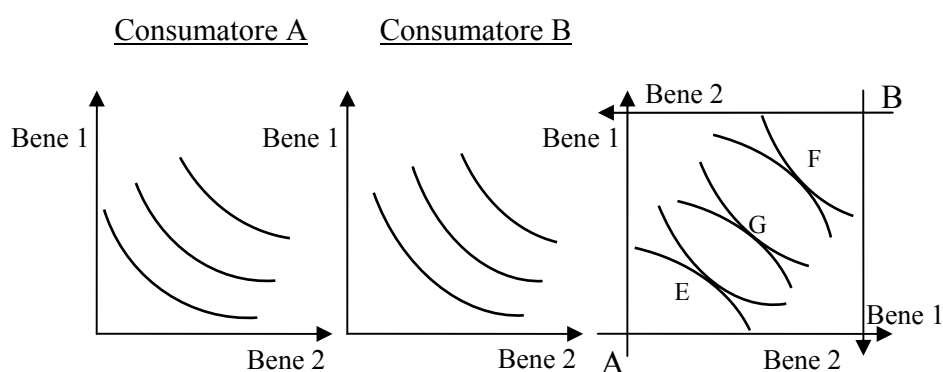
Consideriamoli. Sia E che F sono punti di equilibrio (sia Robinson che Venerdi sono su una propria curva di indifferenza), ma in F Venerdi ha

³³ La distinzione è di Norberto Bobbio.

³⁴ In realtà, poiché le curve di indifferenza, come si ricorderà dall'economia elementare, sono praticamente infinite, infiniti saranno anche i punti di equilibrio: ma ciò non ci deve qui preoccupare.

maggiori quantità di ambedue i beni rispetto a Robinson, ed il contrario si verifica in E. I due punti rappresentano dunque ambedue **configurazioni efficienti**, ma che sono molto diverse sotto il **profilo distributivo**. Se riteniamo equo (per qualche motivo) che Robinson e Venerdi abbiano un medesimo livello di utilità, E ed F ci saranno egualmente sgraditi, perché ad essi preferiremo un equilibrio come G, nel quale ciascun abitante dell'isola ha una simile quantità di beni ed un simile livello di utilità.

Figura 3.1. Situazioni di ottimo e distribuzione del reddito



Se, lasciata l'isola, torniamo ai problemi della politica economica, è evidente quindi che cercheremo di formularla così da raggiungere *sia* un obiettivo di efficienza, *sia* un obiettivo di equità, perseguendo quest'ultimo attraverso una qualche **politica redistributiva**.

La principale politica economica redistributiva è quella fiscale: le imposte sul reddito sono, ad esempio, ad aliquote crescenti (i redditi più alti pagano proporzionalmente imposte più alte), ma il loro studio esce dall'area di questo corso, e rientra in quella del corso di Scienza delle Finanze.

Come vedremo, tuttavia, alcune politiche microeconomiche perseguono anche finalità redistributive: ad esempio, il prezzo pagato per un kilowattora (KWh) dalle famiglie che consumano poca elettricità sono così basse da non coprire il costo di fornitura di quel KWh, e questo sbilancio viene finanziato da altri consumatori, che pagano un prezzo molto superiore al costo di fornitura: questo, naturalmente, è un classico caso in cui una scelta di politica microeconomica è stata assunta sotto la spinta di potenti gruppi di interesse (le organizzazioni sindacali, in questo caso).

Oltre ad efficienza ed equità, vi è un terzo motivo che spesso ispira in pratica la politica economica, ovvero la finalità di assicurare la fornitura di alcuni beni o servizi, per qualche motivo considerati come **meritori**, nel

senso che il loro consumo deve essere incoraggiato perché socialmente ‘meritorio’³⁵: queste motivazioni sono spesso avanzate, ad esempio, a sostegno di misure volte a sostenere la **fornitura universale di qualche servizio**, come la pubblica istruzione o l’assistenza sanitaria. Come meglio vedremo più oltre nel corso, questo punto è assai più complesso di quanto non possa apparire, ma per il momento ci è sufficiente registrare questa ulteriore motivazione per alcuni interventi di politica economica.

Nella pratica, dunque, la politica microeconomica persegue una pluralità di obiettivi: rimediare, o prevenire, i principali fallimenti del mercato, promuovere l’efficienza dinamica, e infine, talvolta, intervenire modificando la distribuzione del reddito. Essa è perciò spesso influenzata dai gruppi di pressione, che cercano di far sì che i provvedimenti adottati favoriscano i propri aderenti, anziché l’interesse generale. Il compito della politica economica è dunque complesso, e spesso – per evitare i fallimenti del mercato – si incorre in **fallimenti della politica economica**, nel senso che le politiche adottate sortiscono effetti ben diversi da quelli attesi: nel seguito, vedremo molti esempi di casi del genere.

3.2 Politica economica e Diritto

La discussione che precede evidenzia chiaramente come la politica economica di cui qui ci occuperemo ha un’ovvia **dimensione giuridica**, per almeno due principali motivi.

In primo luogo, e banalmente, perché tutti i suoi interventi si attuano mediante norme, regolamenti ed altri atti amministrativi: il nostro campo d’indagine ha quindi vari punti di contatto con vari corsi di Diritto (Commerciale, Ambientale, del Lavoro, Amministrativo, dei Mercati Finanziari, e molti altri).

Ma la politica microeconomica ha un’importante dimensione giuridica per una seconda ragione, meno evidente ma più importante: perché, quando essa si esplica mediante un intervento regolamentare *ex ante* sulle modalità di funzionamento di un mercato, essa è volta a prevenire, o comunque a rendere meno frequente, il ricorso alla giustizia civile da parte di operatori economici di cui i legittimi interessi vengano su quel mercato danneggiati.

Perché infatti intervenire *ex ante* sui mercati? Non sarebbe forse meglio lasciare che gli agenti economici si coordinino liberamente, lasciando alla giustizia civile il compito di liquidare eventuali danni privati, e limitando

³⁵ Naturalmente, esistono anche i beni non-meritori, il cui consumo va scoraggiato, ad esempio mediante la tassazione (bevande alcoliche), la tassazione unita a divieti di consumo in molte circostanze (il tabacco), il divieto (in teoria, almeno) assoluto (le sostanze stupefacenti).

l'intervento dello Stato alla somministrazione *ex post* di multe e penalità in caso di comportamento socialmente dannoso?

Per chiarire questo punto è utile introdurre la nozione statistica di **valore atteso**. Per definirla, partiamo da una semplice domanda: se vi offrono di partecipare a una lotteria che ha un unico premio di € 100, e nella quale vengono venduti soltanto 50 biglietti, quanto sareste disposti a pagare per un biglietto?

La risposta è facile. Ogni biglietto ha una probabilità su 50 di vincere ovvero: $1:50 = 0,02$ (quindi il 2%). Se il premio è € 100, e siete razionali, e **neutrali rispetto al rischio** (cioè non lo amate né odiate particolarmente), sarete disposti a pagare non più del **valore atteso del biglietto**, ovvero $100 \times 0,02 = € 2$ ³⁶.

Il valore atteso di una data somma è dunque pari al prodotto tra la somma e la probabilità che essa venga percepita. Naturalmente, possiamo fare un esempio analogo dal lato dei costi: il valore di atteso di un costo è pari all'esborso previsto, moltiplicato la probabilità che esso si verifichi.

Supponiamo adesso che un agente economico razionale, ma amorale, ad esempio un produttore di autovetture³⁷, debba decidere se compiere un illecito *antitrust*, partecipando ad un cartello con altri costruttori che innalzerebbe i prezzi delle auto, oppure rifiutarsi. Se egli partecipa, naturalmente godrà di un profitto rilevante, ma se il cartello viene scoperto, le autorità Antitrust commineranno una sanzione amministrativa, che genererà un costo complessivo (poniamo) prevedibile in € 150 milioni.

Se, sulla base del *track record* dell'Antitrust è possibile stimare che solo il 15% dei cartelli venga scoperto, il **costo atteso** derivante dalla partecipazione al cartello sarà di $€ 150 \times 0,15 = € 22,5$ milioni, ed il costruttore parteciperà al cartello solo se il **profitto aggiuntivo atteso** dalla partecipazione al cartello sarà almeno superiore a € 22,5 milioni³⁸.

Torniamo ora al problema da cui siamo partiti: perché intervenire *ex ante*, e non invece affidarci alla giustizia civile? La risposta, come mostreremo, è

³⁶ Per essere più precisi, se siete indifferenti tra pagare € 2, o non partecipare alla lotteria, siete *neutrali rispetto al rischio*; se siete disposti a pagare il biglietto soltanto meno di € 2, siete avversi al rischio; se siete disposti a pagarlo più di € 2, siete *amanti del rischio*.

³⁷ L'esempio, naturalmente, è del tutto fittizio: l'industria dell'auto è in genere ferocemente competitiva.

³⁸ Notiamo incidentalmente (il punto sarà sviluppato più oltre), che – conoscendo il profitto aggiuntivo e la probabilità che il cartello venga scoperto – potremo facilmente calcolare la **sanzione ottimale**, ovvero quel livello di sanzione amministrativa che sarà sufficiente a scoraggiare efficacemente il produttore di auto dal partecipare al cartello. Se il profitto aggiuntivo è pari (poniamo) a € 100 milioni, essa sarà ottenuta risolvendo la disuguaglianza: $\text{sanzione} \times 0,15 > € 100$ milioni, da cui ricaviamo facilmente che la sanzione ottimale sarà pari a $100 : 0,15 = 666$ milioni.

che frequentemente l'autore di un illecito (ad esempio: la vendita di un giocattolo colorato con vernici al piombo), confronta un costo atteso ben inferiore al profitto che egli può attendersi dall'illecito.

Il verificarsi dell'esborso dipende infatti dalla probabilità che si verifichino *congiuntamente* due eventi:

1. la vittima, o le vittime, instaurano un giudizio civile;
2. il giudizio si conclude con una condanna al risarcimento del danno provocato.

Il calcolo delle probabilità insegna (ma, del resto, ciò è intuitivo) che la probabilità che si verifichi un evento congiunto è *pari al prodotto* delle probabilità che si verifichi ciascun evento preso singolarmente³⁹. Supponendo che ambedue questi eventi siano molto probabili – e quindi che ci sia una probabilità del 70% che il danneggiato promuova il giudizio, ed ancora una probabilità del 70% che questo si concluda interamente a suo favore - la probabilità che il danneggiante venga costretto effettivamente a liquidare il danno inflitto sarà pari soltanto a $0,70 \times 0,70 = 0,49$, **cioè a meno del 50%**.

Ciò rende alquanto attraente compiere l'illecito, a meno che ambedue le probabilità siano ben più elevate del 70% ipotizzato, oppure che l'esborso complessivo, per sanzioni e danni, sia molto elevato. Compiere l'illecito, spesso, dunque conviene, tanto più che dal punto di vista del danneggiato, com'è certamente nell'esempio del giocattolo, promuovere un giudizio può non essere una prospettiva attraente.

La probabilità di vittoria, nell'esempio, è infatti elevata (70%), ma difficilmente il danno liquidato sarà pari al danno subito, perché il Tribunale applicherà standard giuridici alquanto stringenti sotto il profilo della causalità e della prova del danno; inoltre, in caso di vittoria le spese legali saranno rimborsate, ma questo rimborso potrà non essere completo, ed in ogni caso non sarà rimborsato tutto il tempo che il danneggiato avrà speso per preparare e seguire il contenzioso. Queste due voci – la quota di danno non liquidato e la quota di costi subiti non rimborsata – sono **costi fissi** che il danneggiato deve sopportare se decide di promuovere il giudizio: egli – e questo è il punto analitico rilevante – lo farà in genere quindi soltanto se il danno subito è molto consistente, così che il valore atteso della liquidazione del danno sia superiore al costo atteso dell'azione civile.

L'effetto combinato di quanto sopra discusso sarà che - in assenza di qualche forma di regolazione *ex ante* – in molti mercati **saranno frequenti**

³⁹ La probabilità che mi rompa una gamba sciando è il prodotto della probabilità che io vada a sciare, e della probabilità che – sciando – io mi rompa una gamba.

le azioni illecite, perché solo in pochi casi chi le commette dovrà rispondere dei danni causati in sede civile⁴⁰.

Per questo, soprattutto nei sistemi giuridici che non conoscono istituti come la *class action*, è socialmente più efficiente che vi sia un intervento di politica economica volto a stabilire regole *ex ante*, piuttosto che lasciare la tutela del mercato all'effetto *ex post* della giustizia civile.

Questo è dunque il secondo, importante, nesso, tra la politica microeconomica e il Diritto.

3.3 Conclusioni

Avendo chiarito questo punto, a partire dal prossimo capitolo entriamo *in medias res*, proponendo una discussione dettagliata del *rationale* per varie tipologie di interventi di politica economica.

Ci occuperemo in primo luogo, nella Parte I, delle politiche a tutela della concorrenza, o politiche *antitrust*, considerando quelle che colpiscono i cartelli, quelle che impediscono la formazione di monopoli (o meglio, come vedremo, di *posizioni dominanti*), e quelle che vincolano le azioni delle imprese che godano di una posizione dominante. Ci occuperemo qui anche di una particolare forma di tutela della concorrenza *fra Stati*, ovvero del divieto di ‘aiuti di Stato’: come vedremo, questo aspetto, oltre che interessante di per sé, lo è a tratto più generale, perché traccia un limite rilevante all’esercizio della politica economica da parte degli Stati nazionali.

Nella Parte II ci occuperemo di un complesso di interventi regolamentari che hanno luogo in settori nei quali le caratteristiche della tecnologia rendono più efficiente la produzione da parte di un monopolista (come vedremo, questi sono **monopoli naturali**), o in altri casi rilevanti nei quali la politica microeconomica sia rivolta a limitare l’esercizio di una posizione dominante da parte di uno o più agenti economici (tra questi, scopriremo con qualche sorpresa, rientrano molti aspetti delle politiche del lavoro).

Ci occuperemo infine, nella Parte III, di vari problemi di **disegno dei mercati**, nei quali la politica microeconomica interviene limitando sensibilmente la potestà contrattuali delle parti, per risolvere *ex ante* molteplici problemi in grado di generare perite di benessere sociale.

⁴⁰ Naturalmente, un ragionamento analogo vale anche per i reati penali: a parità di altre condizioni, ed ignorando evidenti considerazioni etiche, la probabilità che un individuo razionale commetta un reato dipenderà dalla probabilità di essere condannato, e dalle caratteristiche della pena.

4. LE POLITICHE ANTITRUST: CAMPO DI APPLICAZIONE E MERCATO RILEVANTE

Come abbiamo visto nel Capitolo 2, la presenza di un monopolio genera varie tipologie di perdite di benessere ai consumatori del prodotto del monopolista; il danno è poi in realtà più vasto ancora, perché la presenza di monopoli diminuisce il *benessere sociale*, ovvero il benessere di tutti gli agenti del sistema economico.

Questo, dal punto di vista economico, è il fondamento razionale delle *politiche antitrust*. Queste, in realtà, più che al *monopolio* in senso stretto sono rivolte più generalmente alle *imprese in posizione dominante*: come vedremo più oltre, questa nozione giuridica è lievemente più ampia di quella economica di monopolio, poiché comprende imprese che abbiano sì concorrenti, ma che siano talmente potenti sul mercato da poterli ignorare, e dunque comportarsi in modo indipendente da essi, oltre che – come un vero monopolista – in modo indipendente dai consumatori.

Come vedremo nei prossimi capitoli, queste politiche sono pertanto volte ad effettuare un *controllo preventivo sulle concentrazioni* tra imprese, perché si eviti in questo modo di creare, o rafforzare, posizioni dominanti. In secondo luogo, esse *vietano le intese* che siano in grado – ad esempio, ma non esclusivamente, costituendo un *cartello* - di riprodurre gli effetti negativi del monopolio. In terzo luogo, esse reprimono il ricorso a comportamenti abusivi da parte delle imprese dominanti, tali da consolidarne ulteriormente la posizione, o da consentire loro di espanderla verso altri mercati.

Qui ci occupiamo di definire con precisione il campo di applicazione di queste politiche, e di discutere come venga, dalle autorità antitrust, il mercato rilevante all'interno del quale si muovono le imprese: come vedremo,¹ corretta delimitazione di questo palcoscenico è di importanza fondamentale per l'efficacia delle politiche antitrust.

4.1 Il campo di applicazione

I divieti di intese restrittive e abusi di posizione dominante, nonché il sistema di controllo delle concentrazioni, si applicano esclusivamente alle imprese. Il Trattato CE e la legge italiana sulla concorrenza non forniscono una definizione di impresa. Il diritto della concorrenza accoglie una nozione di impresa i cui contorni sono definiti facendo leva su criteri più sostanziali ed economici che formali. La nozione *antitrust* di impresa è dunque in genere più ampia di quella fatta propria da altre branche del diritto.

Come chiarito dalla CGCE nel caso *Höfner*, ai fini del diritto comunitario della concorrenza un'impresa è qualsiasi soggetto, sia esso una persona

fisica o giuridica, che eserciti un'attività economica, cioè offra beni o servizi su un determinato mercato, indipendentemente dal suo *status* giuridico o dal modo in cui è finanziata.⁴¹ Secondo l'approccio pragmatico tipicamente seguito nell'applicazione del diritto *antitrust*, può essere quindi attività d'impresa qualsiasi attività che si presti, anche solo potenzialmente, a essere svolta in regime di concorrenza.⁴² Non è necessario lo scopo di lucro: è sufficiente che l'attività sia suscettibile di essere svolta a tale scopo.

Sono dunque certamente imprese, ad esempio, i soggetti che svolgono attività economica in qualità di imprenditori individuali, professionisti (quali avvocati, consulenti, etc.), società di persone o capitali, cooperative, società private a partecipazione pubblica o organizzazioni senza scopo di lucro. Inoltre, anche le associazioni di imprese possono essere considerate imprese, al fine di evitare che le imprese propriamente dette aggirino i divieti imposti dal diritto della concorrenza utilizzando la forma associativa. Per loro natura, invece, non rientrano nella nozione di impresa né i lavoratori subordinati, che non sono esposti direttamente al rischio d'impresa, né i consumatori in quanto tali, che nel mercato rappresentano il lato della domanda.

Gli enti che svolgono attività tipicamente pubbliche, quali ad esempio il governo o le autorità di regolamentazione di settore, non sono imprese. Tuttavia, la natura pubblica del soggetto che svolge l'attività o il possesso di poteri pubblicistici non sono elementi decisivi al riguardo. Infatti, in molti casi, gli enti pubblici e privati svolgono al contempo attività economiche e funzioni di interesse generale, con la molteplicità di forme tipicamente assunta dall'intervento dello Stato nell'economia. Pertanto, distinguere in concreto le imprese dalle pubbliche autorità non è sempre agevole.

Sono state considerate attività pubbliche, ad esempio, la prestazione di servizi di previdenza sociale su base solidaristica, il controllo della navigazione aerea o dell'inquinamento all'interno dei bacini portuali, nonché l'affidamento in concessione di un servizio pubblico (quale la raccolta dei rifiuti urbani su superfici pubbliche) a imprese terze.

Viceversa, in considerazione della natura economica di tutte o alcune delle attività svolte, sono state considerate imprese alcune amministrazioni pubbliche (come le agenzie di collocamento o, in Italia, l'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato) e alcuni enti privati muniti di poteri pubblicistici (come il consiglio nazionale forense o degli spedizionieri doganali, nonché alcune organizzazioni senza scopo di lucro costituite per la gestione di fondi pensione).

⁴¹ Sentenza della Corte di Giustizia del 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Höfner*, in Racc. [1991] p. I-1979, § 21.

⁴² Sentenza del TPG del 17 dicembre 1991, causa T-6/89, *Enichem*, in Racc. [1991] p. II-1623, § 235.

Sotto altro profilo, in ossequio alla nozione economica di impresa, due o più società distinte possono essere considerate come un'unica impresa quando la loro condotta commerciale sia determinata da una comune controllante, oppure quando una sia direttamente o indirettamente controllata dall'altra (in tal caso si parla, nel gergo *antitrust*, di *intese infra-gruppo*).⁴³ Infatti, da un punto di vista economico, l'impresa è un'organizzazione di beni e persone riconducibile a un singolo centro decisionale, quale che sia la forma legale assunta in concreto dagli elementi (o dalle divisioni) che la compongono: è questa la teoria dell'unità economica.

Una delle conseguenze di questa teoria è che i rapporti tra le società che costituiscono un'unica impresa cadono al di fuori dell'ambito di applicazione dei divieti, in quanto non sono suscettibili di restringere la concorrenza. Questo perché le società controllate, quando non sono libere di determinare la propria condotta commerciale in modo autonomo, non sarebbero in ogni caso in grado di comportarsi come concorrenti effettivi nei rapporti reciproci o con la capogruppo. In tali circostanze, un'intesa restrittiva o una condotta abusiva non sarebbero suscettibili di alterare le dinamiche e la struttura del mercato.

4.2 Il mercato rilevante

Nella valutazione di una fattispecie *antitrust*, il primo, fondamentale passo da compiere è quello di definire il mercato rilevante, cioè individuare "*l'ambito nel quale le imprese sono in concorrenza tra loro*":⁴⁴ ciò permette di identificare correttamente le diverse pressioni concorrenziali alle quali sono sottoposte le imprese e valutarne così, in una prospettiva *antitrust*, i comportamenti. Per fare questo, come vedremo, il principale criterio economico da considerare è il *grado di sostituibilità* dei prodotti. Infatti, se un'impresa produce beni o servizi che gli acquirenti possono facilmente sostituire con altri, essa sarà più difficilmente in grado di alzare con successo i propri prezzi. Pertanto, per apprezzare correttamente il potere di mercato delle imprese, l'analisi *antitrust* deve essere svolta con riferimento a mercati che includono tutti i prodotti considerati tra di loro facilmente sostituibili dagli acquirenti (*sostituibilità dal lato della domanda*).

⁴³ Per determinare se distinte società siano in effetti parte di un'unica impresa, occorrerà far riferimento alla composizione del capitale azionario, ai diritti di voto, ai poteri di nomina del consiglio di amministrazione ed in generale a qualsiasi elemento di fatto (quali contratti commerciali, mezzi di finanziamento o altro), che sia suscettibile di attribuire a una società (controllante) un'influenza decisiva sulla condotta commerciale di una o più società controllate. Quando la controllante detiene il 100% del capitale azionario della controllata, ad esempio, si presume (salvo prova contraria) che la controllata non goda di sufficiente autonomia nel determinare la propria condotta commerciale.

⁴⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione sul mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza, in GUCE [1997] C327/3, § 2.

Una volta identificato l'insieme dei prodotti in concorrenza tra di loro, occorrerà individuare le imprese in grado di offrirli, tenendo conto del grado di *sostituibilità dal lato dell'offerta*.

Solo una volta definiti i contorni del mercato rilevante dal lato della domanda e dell'offerta, è possibile misurare il potere economico delle imprese che operano nel mercato stesso. Come vedremo ciò avviene, in primo luogo, attraverso il calcolo delle *quote di mercato*, anche se esse rappresentano talvolta un indicatore imperfetto del *potere di mercato*. A parità di quota, infatti, il potere di mercato dipende anche da quello delle altre imprese presenti, ed è per questo utile valutare il *grado di concentrazione* del mercato nel suo complesso, considerando sia il numero di imprese che le loro quote di mercato. Inoltre, in alcuni casi, il potere di mercato dipende dalle caratteristiche soggettive delle imprese, dall'andamento della domanda, nonché da altri fattori che occorre analizzare in ogni caso concreto.

La definizione del mercato rilevante può essere particolarmente complessa, e rappresenta forse il momento più delicato di qualsiasi procedimento *antitrust*. Ciò è particolarmente evidente in sede di applicazione delle regole in materia di abuso di posizione dominante e di controllo delle operazioni di concentrazione in quanto per stabilire se un'impresa detiene una posizione dominante (ovvero la acquisisce o rafforza tramite una concentrazione), è necessario definire preliminarmente i contorni del mercato di riferimento. La definizione del mercato rilevante assume peraltro rilievo anche in sede di applicazione delle regole in materia di intese, in particolare, ma non solo, al fine di accertare se si determinano restrizioni sensibili della concorrenza e, nel caso di accertata infrazione, in sede di apprezzamento della gravità della violazione.

In generale, la capacità di un'impresa di praticare prezzi superiori a quelli concorrenziali dipende principalmente dall'esistenza di prodotti che vengono percepiti dai consumatori come facilmente sostituibili ai prodotti (o ai servizi) dell'impresa in questione. Se tali prodotti esistono l'impresa, alzando i prezzi, perderebbe ben presto larga parte della sua clientela. Detto in altre parole, il mercato rilevante è costituito dall'ambito più piccolo in cui, tenendo conto delle opportunità di sostituzione, è possibile godere di un significativo grado di potere di mercato, definito come la capacità di un'impresa di alzare i prezzi al di sopra del prezzo concorrenziale.

Un tale ambito va definito sia con riferimento ai prodotti (cosiddetto ambito merceologico) sia dal punto di vista geografico. Infatti, la sostituibilità può esistere tra beni diversi (orate e branzini), ma anche tra beni identici venduti in località diverse: un branzino venduto a Milano può essere sostituibile con un branzino proveniente da Pavia, se, in caso di un aumento dei prezzi del

branzino ‘milanese’, i consumatori sono disposti a recarsi fino a Pavia per acquistare un branzino, o i pescivendoli pavesi a vendere branzini a Milano.

Pertanto, è in genere possibile definire un *mercato rilevante del prodotto*, come l’area più piccola che “*comprende tutti i prodotti e/o servizi che sono considerati intercambiabili o sostituibili dal consumatore, in ragione delle caratteristiche dei prodotti, dei loro prezzi e dell’uso al quale sono destinati*”,⁴⁵ e un *mercato rilevante geografico* come l’area più piccola “*nella quale le imprese in causa forniscono o acquistano prodotti o servizi, nella quale le condizioni di concorrenza sono sufficientemente omogenee e che può essere tenuta distinta dalle zone geografiche contigue perché in queste ultime le condizioni di concorrenza sono sensibilmente diverse*”.⁴⁶

L’ampiezza del mercato rilevante deriva quindi dalla combinazione del mercato rilevante del prodotto e del mercato rilevante geografico. In generale, i mercati sono definiti in questo ordine, essendo prima necessario individuare i prodotti sostituibili, e solo in seguito determinare l’area geografica nella quale tale sostituzione può avere luogo.

Come si è visto, il criterio economico fondamentale per definire il perimetro del mercato rilevante dal lato del prodotto è dato dall’*analisi della sostituibilità* dei beni (o dei servizi) prodotti dall’impresa interessata da una fattispecie *antitrust*, con altri beni o servizi.

Per definire correttamente il mercato rilevante, l’analisi economica della sostituibilità deve necessariamente tenere in considerazione tre tipologie di sostituibilità, vale a dire: (a) la *sostituibilità dal lato della domanda*, cioè l’esistenza di beni che i consumatori ritengono sostituibili; (b) la *sostituibilità dal lato dell’offerta*, cioè l’esistenza di produttori in grado di sostituire in tempi ragionevoli, con la loro offerta, quella dell’impresa interessata dalla fattispecie *antitrust*; e (c) la *concorrenza potenziale*, cioè la possibilità che, sempre in tempi ragionevoli, nuove imprese possano entrare nel mercato⁴⁷ offrendo prodotti che i consumatori ritengano sostituibili a quelli già presenti. Ciascuno di questi fattori deve essere valutato separatamente, per quanto riguarda l’ambito del prodotto e l’ambito geografico.

Per la definizione di mercato rilevante è utile fare direttamente riferimento alle Linee Guida comunitarie, pubblicate dalla Commissione Europea nel 1997, che offrono indicazioni sulle modalità con cui la Commissione Europea applica il concetto di mercato rilevante - del prodotto e geografico - in sede di applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza.

⁴⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione sul mercato rilevante, cit. supra, § 7.

⁴⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione sul mercato rilevante, cit. supra, § 8.

⁴⁷ Si dice in questo caso che il mercato è contendibile.

“La definizione del mercato costituisce uno strumento per individuare e definire l'ambito nel quale le imprese sono in concorrenza tra loro. [...] Scopo principale della definizione del mercato è di individuare in modo sistematico le pressioni concorrenziali alle quali sono sottoposte le imprese interessate. Il mercato va definito sia sotto il profilo del prodotto che sotto il profilo geografico per individuare i concorrenti effettivi delle imprese interessate che sono in grado di condizionare il comportamento di queste ultime e di impedire loro di operare in modo indipendente da effettive pressioni concorrenziali.” (par. 2)

Da ciò consegue che il concetto di mercato rilevante è diverso da altre nozioni del mercato, frequentemente impiegate in altri contesti, e che la definizione del mercato rilevante - del prodotto e geografico - ha spesso un'influenza determinante sulla valutazione di un caso.

Secondo le Linee Guida, il **mercato rilevante dal punto di vista del prodotto** *“comprende tutti i prodotti e/o servizi che sono considerati intercambiabili o sostituibili dal consumatore, in ragione delle caratteristiche dei prodotti, dei loro prezzi e dell'uso al quale sono destinati.” (par. 7)*

Analogamente, il **mercato rilevante dal punto di vista geografico** è definito come *“l'area nella quale le imprese in causa forniscono o acquistano prodotti o servizi, nella quale le condizioni di concorrenza sono sufficientemente omogenee e che può essere tenuta distinta dalle zone geografiche contigue perché in queste ultime le condizioni di concorrenza sono sensibilmente diverse.” (par. 8)*

In conclusione, *“il mercato rilevante nell'ambito del quale va valutato un determinato problema di concorrenza risulta quindi dalla combinazione del mercato del prodotto e del mercato geografico rilevanti”.* (par. 9)

Il concetto di mercato rilevante è strettamente connesso alle finalità perseguite nella politica di concorrenza. Per esempio, per le concentrazioni si esaminano i mutamenti strutturali dell'offerta di un prodotto o servizio, per impedire l'instaurazione o il rafforzamento di una posizione dominante che ostacoli in maniera significativa una concorrenza effettiva in una parte sostanziale del mercato comune; la stessa impostazione è seguita dalla Commissione per definire i casi di posizione dominante, che va definita sempre in riferimento ad un determinato mercato rilevante.

Questi metodi possono comunque portare a risultati diversi secondo la natura del caso in esame. Per esempio, il mercato geografico può essere delimitato in modo diverso quando è all'esame una concentrazione, e si effettua quindi un'analisi delle prospettive future, rispetto a quando occorre indagare sul comportamento passato. Il diverso orizzonte temporale preso in considerazione in ciascun caso può avere come conseguenza la definizione

di mercati geografici diversi per i medesimi prodotti a seconda che la Commissione stia analizzando un mutamento della struttura dell'offerta - risultante da una concentrazione o dalla costituzione di un'impresa comune avente natura di cooperazione - oppure questioni attinenti ad un certo comportamento passato.

Per la definizione del mercato rilevante è necessario valutare tre fonti potenziali di pressioni concorrenziali:

1. la sostituibilità dal lato della domanda;
2. la sostituibilità dal lato dell'offerta;
3. la concorrenza potenziale.

Per quanto riguarda la **sostituibilità dal lato della domanda**, *“dal punto di vista economico, e nella prospettiva della definizione del mercato rilevante, la sostituibilità sul versante della domanda costituisce il vincolo più immediato ed efficace che condiziona i fornitori di un determinato prodotto, specie in ordine alle loro decisioni in materia di prezzo. Un'impresa o un gruppo di imprese non possono esercitare un'influenza significativa sulle condizioni di vendita correnti, e in particolare sui prezzi, se i clienti sono in grado di passare agevolmente a prodotti sostitutivi disponibili sul mercato o a fornitori siti altrove. Fondamentalmente l'esercizio di definizione del mercato consiste nell'individuare le effettive fonti alternative di approvvigionamento dei clienti delle imprese interessate, tanto in termini di prodotti/servizi quanto di ubicazione geografica dei fornitori.”* (par. 13).

“L'analisi della sostituibilità sul versante della domanda implica la determinazione della gamma di prodotti che vengono considerati come intercambiabili dal consumatore. Una delle tecniche per compiere tale analisi é un esercizio teorico, che consiste nel postulare una piccola variazione non transitoria dei prezzi relativi e nel valutare le presumibili reazioni dei clienti a tale variazione. Ai fini operativi e pratici la definizione del mercato concentra la sua attenzione sui prezzi, e più precisamente sulla sostituzione della domanda innescata da piccole variazioni permanenti dei prezzi relativi. Un'analisi del genere può offrire chiare indicazioni sui fattori che sono pertinenti per la definizione dei mercati”. (par. 15).

Questo test viene anche definito come test SSNIP, cioè *Small but Significant Non transitory Increase in Price*: l'interrogativo al quale occorre rispondere è se i consumatori finali passerebbero a prodotti sostitutivi immediatamente disponibili, o si rivolgerebbero a fornitori siti in un'altra zona, in risposta ad un ipotetico piccolo incremento (dell'ordine del 5-10 %) di carattere permanente del prezzo dei prodotti stessi nell'area considerata.

Se il tasso di sostituzione è sufficiente a rendere non redditizio l'incremento del prezzo a causa del calo di vendite che ne conseguirebbe, si aggiungono al mercato considerato altri prodotti ed altre aree finché non viene

individuato un insieme di prodotti e di aree tale che un lieve incremento permanente dei prezzi sarebbe redditizio. Il prezzo di riferimento dovrebbe essere, solitamente, quello utilizzato nel mercato, tranne che nei casi in cui la mancanza di concorrenza porta a prezzi superiori a quelli che si sarebbero praticati in mercati concorrenziali.

Per fare un esempio pratico di applicazione di questo metodo, la stessa Commissione ipotizza il caso di una concentrazione tra imbottiglieri di bibite. *“Una delle cose da decidere in un caso simile sarebbe se bibite di gusto diverso appartengono allo stesso mercato. In pratica, il problema da risolvere sarebbe questo: i consumatori del gusto A passerebbero ad un altro gusto di fronte ad un rialzo permanente del 5-10 % del prezzo delle bibite del gusto A? Se un numero sufficiente di consumatori passasse - per ipotesi - al gusto B, tanto che l'aumento del prezzo del gusto A non sarebbe redditizio a causa della diminuzione delle vendite che ne risulterebbe, allora il mercato dovrebbe comprendere almeno i gusti A e B. La stessa prova andrebbe estesa anche ad altri gusti disponibili fino ad individuare un insieme di prodotti per i quali un incremento di prezzo non indurrebbe una sufficiente sostituzione della domanda”.* (par. 18)

Gli elementi che la Commissione ritiene pertinenti per decidere se due o più prodotti siano sostituibili dal lato della domanda sono:

- la effettiva sostituzione nel recente passato (misurata anche facendo riferimento ai valori dell'elasticità);
- il punto di vista dei clienti e dei concorrenti;
- le preferenze dei consumatori;
- costi di transazione nel passaggio a prodotti sostitutivi;
- eventuali discriminazioni di prezzo.

Per quanto riguarda le pressioni derivanti da una **sostituibilità nell'offerta**, Si ha sostituibilità dal lato dell'offerta se, all'aumentare del prezzo di un bene, le altre imprese che lo producono reagiscono aumentandone la produzione (o imprese che prima non lo producevano ne avviano la produzione): questo fenomeno di aumento dell'offerta è rilevante perché può ridurre (o addirittura vanificare) il successo della manovra di aumento del prezzo. Si ha quindi sostituibilità dal lato dell'offerta quando altri fornitori concorrenti siano in grado di modificare il loro processo produttivo in modo da fabbricare i prodotti in causa e immetterli sul mercato in breve tempo, senza dover sostenere significativi costi aggiuntivi in risposta a piccole variazioni permanenti dei prezzi relativi.

Una qualche reazione dei concorrenti si verifica naturalmente nella maggior parte dei casi, ma la sua efficacia non è sempre comparabile alla reazione dei consumatori: se questi possono frequentemente alterare le proprie scelte

di consumo con relativa rapidità, non altrettanto può dirsi delle scelte di produzione, il cui cambiamento richiede comunque di intervenire sui processi produttivi e sulla catena distributiva. Per questo motivo, ai fini della definizione del mercato rilevante, la Commissione considera la sostituzione dal lato dell'offerta solo in un numero ristretto di casi nei quali i produttori *alternativi* sono in grado di modificare i propri processi produttivi in tempi rapidi, e senza sostenere costi di aggiustamento eccessivi, e dunque nei casi in cui è possibile offrire il bene senza che si rendano necessari investimenti aggiuntivi o complesse decisioni strategiche.

Consideriamo, ad esempio, il caso degli autobus urbani e dei bus gran turismo:⁴⁸ i primi sono costruiti per una tipologia di viaggio breve e quindi privilegiano, rispetto al *comfort*, lo spazio a bordo, il numero e l'ampiezza delle porte. Invece, i secondi privilegiano l'ampiezza del bagagliaio e il *comfort*. Anche se per la maggior parte dei consumatori essi non rappresentano beni sostituibili, la meccanica è del tutto simile per i due prodotti, che differiscono solo nell'allestimento. Pertanto, i produttori di bus gran turismo sono in grado di modificare rapidamente le loro linee di produzione per realizzare autobus urbani. È quindi molto probabile che, in caso di aumento dei prezzi da parte di un'impresa produttrice di autobus urbani, i produttori di bus gran turismo siano in grado, con la loro offerta, di rendere non profittevole l'aumento dei prezzi.

La terza fonte di pressioni concorrenziali, la **concorrenza potenziale**, non viene presa in considerazione all'atto della definizione del mercato, poiché la misura delle modalità con cui la concorrenza eserciterà di fatto, in futuro, una pressione competitiva può essere determinata solo da un'analisi dei fattori e delle circostanze specifici che condizionano l'ingresso nel mercato. Se necessaria, quest'analisi viene effettuata solo in uno stadio successivo, in generale quando la posizione delle imprese interessate sul mercato rilevante è stata già accertata e dà effettivamente adito a problemi dal punto di vista della concorrenza.

La valutazione di questi fattori è indispensabile anche per valutare il **mercato geografico rilevante**, che è, per definizione, un'area in cui le condizioni di concorrenza relative a un prodotto sono "*sufficientemente omogenee*".⁴⁹ naturalmente, questa omogeneità dipende anche in questo caso dall'esistenza di fenomeni di sostituzione.

Vi è sostituibilità in senso geografico se, a seguito dell'aumento del prezzo di un bene in una data area, i consumatori sono disposti a recarsi in altre aree per acquistare il prodotto in questione, oppure produttori operanti in altre aree sono disposti a vendere i loro prodotti nell'area in questione.

⁴⁸ Si veda, a questo proposito, il caso M.477, decisione della Commissione del 14 febbraio 1995, *Mercedes-Benz/Kässbohrer*.

⁴⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione sul mercato rilevante, cit. *supra*, § 8.

Ad esempio, supponiamo che il prezzo di una data marca di birra a Milano aumenti del 5%-10%. Se, a fronte di tale aumento di prezzo, i consumatori sono disposti a recarsi fino a Pavia per acquistare quella birra, oppure risulta profittevole per i grossisti di birra pavesi arrivare fino a Milano per venderla, in tal caso Milano e Pavia appartengono al medesimo mercato rilevante geografico.

Questo test è del tutto analogo allo SSNIP test utilizzato per il mercato rilevante del prodotto. Se vi è sostituibilità tra le due aree, allora entrambe fanno parte del medesimo mercato geografico rilevante, poiché nessun grossista milanese sarebbe in grado di esercitare il proprio potere di mercato alzando i prezzi della birra, in quanto egli si trova esposto a pressioni concorrenziali, sia da parte dei consumatori, che da parte di grossisti situati in zone contigue.

Come si può desumere dall'esempio, l'ampiezza del mercato geografico rilevante di un prodotto dipende non solo dall'elasticità della domanda e dell'offerta, ma anche dai *costi di trasporto* del prodotto. I grossisti di Pavia trasporteranno birra a Milano solo se il prezzo che spunteranno a Milano è tale da coprire i loro costi di trasporto: altrimenti, essi non riusciranno a ottenere margini di profitto ragionevoli dalla vendita di birra a Milano e converrebbe loro rimanere a Pavia.

In generale, più i costi di trasporto incidono sul costo unitario totale del bene, più il mercato rilevante sarà ristretto. Così, se l'incidenza dei costi di trasporto sul totale dei costi è molto bassa, il mercato geografico rilevante può essere molto ampio. Nella definizione di tale mercato rilevante assume pertanto un rilievo fondamentale l'analisi dei costi di trasporto, attraverso la quale è possibile identificare fino a quale distanza sia profittevole l'entrata per un produttore geograficamente lontano.

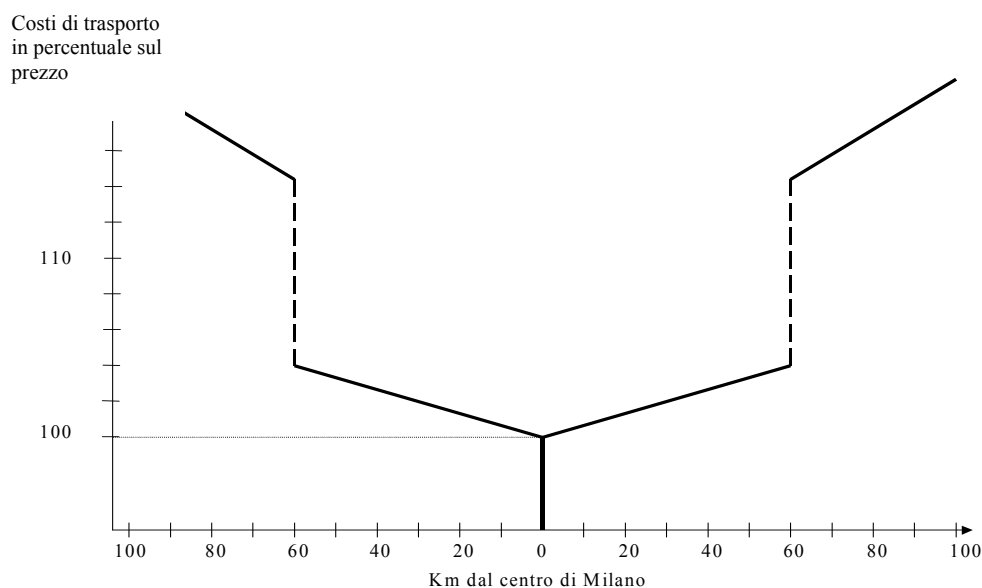
Per capire meglio il funzionamento di questa analisi, ritorniamo all'esempio precedente: supponiamo che tutti i grossisti di birra di Milano decidano di aumentare i prezzi del 10%. Questo potrebbe indurre altri grossisti, situati in zone limitrofe a caricare i propri camion e rifornire di birra gli esercizi commerciali di Milano. Tuttavia l'ampiezza della zona in cui i grossisti saranno disponibili a portare la propria birra a Milano dipende dal livello dei costi di trasporto, presumibilmente elevati, dato che la birra è un prodotto costoso da trasportare.⁵⁰

La Figura 4.1 riporta l'ipotetico andamento dei costi di trasporto della birra espressi in percentuale sul prezzo della birra a Milano: fino a un raggio di circa 60 km da Milano, questi incidono per una percentuale molto bassa;

⁵⁰ La birra, soprattutto in fusti, è infatti caratterizzata da un peso significativo e da un costo unitario non elevato; inoltre, è richiesta una distribuzione capillare in ciascun esercizio commerciale.

oltre tale distanza, l'incremento dell'incidenza dei costi di trasporto è relativamente elevato (ad esempio perché sono necessari automezzi più grandi e perché oltre una certa distanza un mezzo può svolgere un solo turno giornaliero di consegna).

Figura 4.1 - Analisi dei costi di trasporto per i grossisti di birra⁵¹



Pertanto, i grossisti con magazzini situati nel raggio di 60 km da Milano (cioè, tra gli altri, quelli che operano a Pavia) potrebbero reagire profittevolmente a un aumento del 10% del prezzo della birra, poiché entro tale distanza i costi di trasporto sono “coperti” dall’aumento del prezzo imposto dai grossisti di birra milanesi, ma per i grossisti più lontani di 60 km l’entrata non sarebbe profittevole. Nel nostro esempio, il mercato geografico rilevante della birra sarebbe quindi limitato a un’area di raggio di 60 km intorno a Milano.

Il caso *Parmalat/Giglio* presenta in modo estremamente chiaro il percorso analitico seguito da un’Autorità antitrust – quella italiana, in questo caso – nella definizione del mercato rilevante nel quadro della valutazione di una concentrazione.

⁵¹ Fonte: adattata da W:K Viscosi, J.M. Vernon, J. E. Harrington (2000) *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, Cambridge (MA), cap. 7.

Il caso Parmalat/Giglio (Italia, 1993)

Procedimento AGCM C 930

Nel 1993, la società Parmalat ha comunicato all'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato l'intenzione di acquistare la maggioranza del capitale sociale della società Giglio Finanziaria SpA.

La società acquirente è una delle principali imprese alimentari italiane, con posizioni di mercato rilevanti per quanto riguarda il latte, i succhi di frutta, i prodotti da forno e i pomodori lavorati, mentre la società acquisita opera prevalentemente nel settore lattiero-caseario e solo marginalmente nel mercato dei succhi di frutta.

Da un punto di vista *antitrust*, il settore principalmente interessato dall'operazione appare essere quello della produzione del latte e dei suoi derivati (panna, burro). In particolare, le due imprese raggiungono una posizione importante (superiore al 30% se considerate congiuntamente) nel settore del latte e dei derivati a lunga conservazione.

Secondo quanto definito nelle Linee Guida in materia di definizione del mercato rilevante la definizione del mercato rilevante del prodotto va effettuata tenendo conto del criterio di sostituibilità dal lato della domanda, in particolare, della sostituibilità per il consumatore tra il prodotto fresco e quello a lunga conservazione, al fine di deciderne l'inclusione o meno nello stesso mercato.

Secondo l'Autorità, *“il latte fresco e il latte UHT sono caratterizzati da un grado di sostituibilità elevato in alcune occasioni di consumo (nella preparazione dei cibi, nella preparazione di bevande quali cappuccini, frullati etc.); le differenti caratteristiche organolettiche e nutrizionali dei due prodotti ne limitano invece la sostituibilità in altre occasioni di consumo, ad es. nell'utilizzazione del latte come bevanda dissetante (per cui è preferito il latte fresco), oppure nell'utilizzazione del latte come prodotto-scorta per provviste (per cui è necessario l'utilizzo di latte UHT);*

- le modalità degli acquisti per il consumatore sono diverse per i due prodotti: maggiore frequenza per il latte fresco, minore frequenza invece per il latte UHT. Ciò è influenzato anche dalla notevole deperibilità del latte fresco (4 giorni), e dal mutamento nelle abitudini di acquisto, che ha causato un lieve spostamento dei consumi a favore del latte UHT, in presenza di un aumento dei prezzi del latte fresco.

Per quanto riguarda invece la **panna**, essa va invece distinta, a seconda della destinazione d'uso, in panna da montare (bar, pasticcerie, preparazione di dolci), e panna da cucina (famiglie, preparazione di piatti salati). Per l'uso dolciario si utilizza quasi esclusivamente la panna fresca, mentre per la cucina quasi esclusivamente la panna UHT, il mercato di quest'ultima

sembra coincidere con quello della panna da cucina. L'operazione di concentrazione produce effetti esclusivamente nel settore della panna da cucina.

In conclusione, secondo l'AGCM, *“emerge quindi che i prodotti UHT e i prodotti freschi - connotati da funzioni d'uso simili - sono attualmente caratterizzati da una sostituibilità di consumo parziale. Si ritiene pertanto che essi possano considerarsi appartenenti a mercati che sono distinti, ancorché contigui. In conclusione, si ritiene che l'operazione produce effetti sui due mercati del latte e della panna UHT, pur tenendo conto della stretta contiguità di questi ultimi con i corrispondenti mercati dei prodotti freschi.”* (par. 6).

Dal punto di vista geografico, il mercato rilevante appare essere quello nazionale, in quanto, da un lato, i prodotti a lunga conservazione possiedono una durata relativamente lunga, e dall'altro sono prodotti relativamente semplici ed economici da trasportare (secondo le stime dell'AGCM, i costi di trasporto incidono per il 2-3% su una distanza di 500 km). A conferma di questo aspetto, va segnalato che la stessa Parmalat, pur avendo gli impianti produttivi localizzati nel nord Italia, opera su tutto il territorio nazionale.

D'altra parte, la presenza di differenziali di prezzo rispetto ai valori medi nazionali potrebbe far supporre l'esistenza di ripartizioni del mercato geografico in aree più limitate; tuttavia, questa ipotesi è stata scartata poiché i prezzi intermedi praticati alle catene di distribuzione sono risultati molto simili in tutto il territorio nazionale.

Va invece esclusa la possibilità di estendere il mercato geografico a confini sopranazionali, in quanto esisterebbero numerosi ostacoli all'estensione dell'esigua presenza di imprese estere sul territorio nazionale, che possono essere individuate come differenze organolettiche nel prodotto estero, e la presenza di elevati costi distributivi.

Secondo le valutazioni dell'Autorità, esistono almeno tre tipologie differenti di barriere all'entrata nel caso in oggetto:

1. l'esistenza di economie di scala tecniche, legate al dimensionamento degli impianti di sterilizzazione del latte, che consentono solo alle imprese più grandi di sfruttare in modo ottimale la capacità produttiva;
2. la necessità di ingenti investimenti pubblicitari e promozionali, legati alla riconoscibilità del marchio, che costituisce sempre più un elemento fondamentale nelle decisioni del consumatore;
3. la necessità di disporre di una capillare rete distributiva, che comprenda anche il canale della grande distribuzione (supermercati, ipermercati), in quanto la contemporanea presenza su questo canale e su quello della distribuzione tradizionale costituisce un notevole vantaggio competitivo e un ostacolo all'entrata di potenziali nuovi concorrenti.

5. LE INTESE, GLI ACCORDI E LE PRATICHE CONCORDATE

5.1 Premessa

Come abbiamo visto, le imprese possono avere un incentivo razionale a colludere, particolarmente in un mercato oligopolistico, controllando la produzione e aumentando i prezzi a un livello ben superiore a quello che prevarrebbe in un mercato concorrenziale. Se a un'intesa collusiva (detta anche cartello nella letteratura economica e *antitrust*) partecipano tutte, o una parte sostanziale, delle imprese che operano sul mercato, l'insieme dei partecipanti si comporta sostanzialmente come un monopolista, riducendo il benessere dei consumatori e della collettività, esattamente come farebbe un monopolio.

I cartelli, dunque, sono dannosi e, per questo motivo, una parte notevole dell'attività delle autorità *antitrust* è finalizzata alla loro repressione. Come vedremo, però, l'azione a tutela della concorrenza in questo campo è particolarmente complessa: se infatti è evidente che l'esistenza di un accordo scritto di fissazione dei prezzi configura un cartello, come comportarsi davanti a imprese che – pur in assenza di un simile formale accordo – si muovono comunque all'unisono, variando insieme i prezzi, o evitando di entrare in mercati nei quali un'altra impresa sia già presente? Simili comportamenti possono essere talvolta indice di un'illecita collusione, ma distinguere tra comportamenti leciti e illeciti non è sempre agevole.

Inoltre, non è detto che un accordo collusivo sia stabile: COME ABBIAMO VISTO, ogni partecipante a un cartello ha un incentivo razionale a scartellare, vendendo un quantitativo maggiore di quello assegnatogli o praticando segretamente prezzi più bassi di quelli concordati, al fine di sottrarre clienti agli altri partecipanti al cartello. Per prevenire comportamenti opportunistici di questo tipo, i partecipanti al cartello devono dunque disporre di abbondanti informazioni sul comportamento di ciascun altro partecipante ed essere in grado di punire in modo efficace le eventuali deviazioni. In assenza di tali presupposti, il cartello sarebbe talmente instabile, che non verrebbe neppure creato.

Dobbiamo poi considerare che non tutte le intese sono distorsive: alcune possono invece contribuire ad aumentare il benessere sociale. Si pensi, ad esempio, al caso in cui più imprese si accordano per combinare le proprie strutture di ricerca e sviluppo. Un simile accordo può favorire l'innovazione e, in ultima analisi, permettere ai consumatori di usufruire di prodotti nuovi o migliori. Lo stesso potrebbe darsi nel caso in cui più imprese riducano i costi di produzione mettendo in comune le proprie strutture produttive e trasferiscano ai consumatori una parte sostanziale dei risparmi così ottenuti. Queste forme di cooperazione, anche se poste in essere da imprese

concorrenti (si parla in tal caso di *cooperazione orizzontale*), possono quindi generare benefici per la collettività che giustificano una loro positiva valutazione da parte delle autorità di concorrenza, pur in presenza di clausole che restringono la libertà di manovra delle imprese che ne sono parti.

Un discorso a sé stante meritano inoltre le *intese verticali*, vale a dire gli accordi fra imprese che operano in stadi diversi del processo produttivo o distributivo, come quelli relativi alla distribuzione commerciale (ad esempio, il *franchising*). In genere, gli accordi di questo tipo sono considerati meno nocivi per la concorrenza di quelli tra imprese concorrenti, dato che spesso possono incrementare l'efficienza economica nell'ambito di una catena produttiva o distributiva, contribuendo a ridurre i costi delle transazioni commerciali e di distribuzione delle parti, o consentendo un livello ottimale degli investimenti e delle vendite. Per questo motivo, qui ci occuperemo solo delle *intese orizzontali*.

5.2 Accordi e pratiche concordate

Il diritto della concorrenza italiano (art. 2 della Legge n. 287/90) e quello comunitario (art. 81 CE) vietano le intese restrittive della concorrenza. Tali norme colpiscono, con disposizioni quasi identiche, tutti gli accordi, pratiche concordate o decisioni associative tra imprese che abbiano per oggetto o effetto di restringere la concorrenza in modo significativo.

La portata del divieto è molto ampia, poiché può ricadervi qualsiasi intesa capace di distorcere in modo significativo gli equilibri competitivi del mercato. Le intese vietate sono nulle di pieno diritto⁵², nonché sanzionate con pesanti ammende pecuniarie dalle autorità di concorrenza e suscettibili di dar vita a responsabilità sul piano civilistico.

Art. 81 CE (già art. 85)

1. Sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ed in particolare quelli consistenti nel:
- a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione;
 - b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti;

⁵² In base agli artt. 81, comma 2 del Trattato CE, e 2, comma 3, della Legge 287/90.

- c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;*
 - d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;*
 - e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.*
- 2. Gli accordi o decisioni, vietati in virtù del presente articolo, sono nulli di pieno diritto.*
- 3. Tuttavia, le disposizioni del paragrafo 1 possono essere dichiarate inapplicabili:*
- a qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese,*
 - a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni di imprese, e*
 - a qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate,*
- che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva,*
- ed evitando di*
- a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi;*
 - b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi.*

Le definizioni di accordo e pratica concordata sono caratterizzate da un certo grado di flessibilità che implica inevitabilmente un certo margine di discrezionalità nell'analisi del mercato e nell'apprezzamento dei fatti, nonché il ricorso a ragionamenti induttivi.⁵³ Tutte e tre le forme di intesa vietata presentano comunque un minimo comune denominatore consistente nella collaborazione collusiva tra le imprese, che conduce a comportamenti diversi da quelli che sarebbero normalmente dettati dalla struttura del mercato.

La nozione di accordo è molto più ampia della tradizionale nozione fatta propria dal diritto civile, in quanto rappresenta la comune volontà delle imprese di attuare una politica, di perseguire un obiettivo o di adottare un

⁵³ La decisione di associazioni di imprese è di gran lunga la nozione meno problematica delle tre e ad essa non sarà dedicata specifica attenzione nel testo. In particolare, costituisce una decisione di associazioni di imprese qualsiasi atto, inclusa una raccomandazione non vincolante, che miri al coordinamento del comportamento futuro sul mercato dei membri dell'associazione.

preciso comportamento nel mercato, a prescindere dal modo con cui si sia manifestata la volontà delle parti.⁵⁴ Rientrano quindi in tale nozione anche gli accordi che sarebbero normalmente privi di efficacia giuridicamente vincolante: *gentlemen's agreements*, vincolanti di norma solo sul piano morale; accordi tra responsabili di area o delle divisioni commerciali di imprese diverse, che coordinino tra di loro le future condotte sul mercato delle imprese di appartenenza, pur essendo privi del relativo potere di rappresentanza.

Anche in assenza di un accordo, i comportamenti delle imprese possono comunque configurare una pratica concordata vietata dalle norme a tutela della concorrenza. Quest'ultima viene definita come una forma di coordinamento dell'attività delle imprese che, senza essere stata spinta fino all'attuazione di un vero e proprio accordo, costituisce una consapevole collaborazione fra le imprese stesse, a danno della concorrenza.⁵⁵

L'ipotesi classica di pratica concordata è quella in cui le imprese concorrenti (i) stabiliscono dei contatti, anche indiretti, tra di loro, volti a scambiare informazioni per eliminare eventuali incertezze circa il proprio comportamento futuro sul mercato, e (ii) adottano successivamente una condotta coordinata sul mercato. Si pensi, ad esempio, a un mercato nel quale vi sia un'impresa leader e diversi concorrenti. L'impresa leader non si accorda con i propri concorrenti per aumentare il prezzo. Tuttavia, essa comunica agli altri in anticipo, via fax o con altri mezzi (un bollettino pubblicato dall'associazione di settore, un'intervista a riviste specializzate, etc.), la propria intenzione di aumentare i prezzi a un certo livello e a una certa data. Gli altri concorrenti si adeguano e, alla data specificata, aumentano anch'essi il proprio prezzo in modo simile. La collaborazione si ripete con modalità analoghe nel tempo. Occorre però fare attenzione: ciò che è vietato non è l'adozione di comportamenti identici da parte delle imprese, ma la loro collaborazione consapevole. Infatti, il diritto della concorrenza non nega il diritto degli operatori economici di reagire intelligentemente ai comportamenti noti o presunti dei propri concorrenti. Esso esige però che le imprese decidano autonomamente la propria condotta sul mercato. Pertanto, è vietato - in quanto pratica concordata - qualsiasi

⁵⁴ Cfr. TPG sentenza del 26 ottobre 2000, causa T-41/96, *Bayer AG c. Commissione*, in Racc., p. II-3383, § 173.

⁵⁵ Cfr. Corte di Giustizia sentenze del 14 luglio 1972, cause riunite 48-57/69, *ICI e altri c. Commissione (Materie Coloranti)*, in Racc., p. 619, §§ 64-65; del 16 dicembre 1975, cause riunite 40-48, 50, 54-56, 111, 113-114/73, *Suiker Unie e altri c. Commissione*, in Racc., p. 1663, § 26; e del 31 marzo 1993, cause riunite C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 e da C-125/85 a C-129/85, *Ahlström Osakeyhtiö e altri c. Commissione*, in Racc., p. I-1307, § 63.

contatto diretto o indiretto avente l'oggetto o l'effetto di influire sul comportamento tenuto sul mercato da un concorrente attuale o potenziale.⁵⁶

Da ciò scaturiscono due conseguenze. In primo luogo, la pratica concordata sussiste sin dal momento in cui le imprese abbiano scambiato tra di loro delle informazioni suscettibili di influenzare il reciproco futuro comportamento, e non è necessario che le imprese abbiano poi effettivamente posto in essere una condotta coordinata sul mercato.⁵⁷ In secondo luogo, il semplice comportamento parallelo dei concorrenti sul mercato non prova di per sé l'esistenza di una pratica concordata, se esso può essere spiegato razionalmente, in modo alternativo, dall'analisi del contesto economico e fattuale. Se però, alla luce di tale analisi il comportamento parallelo continua a rimanere anomalo, allora si è in presenza di un serio indizio di pratica concordata.

Come si è visto, le intese vietate sono quelle che abbiano per oggetto o per effetto la restrizione della concorrenza. Le due condizioni non sono cumulative: se un'intesa è vietata a causa dell'oggetto, non è necessario analizzarne anche gli effetti.

In linea generale, si ritiene che un'intesa abbia un *oggetto* restrittivo quando è per sua natura destinata a restringere la concorrenza. Per individuare l'oggetto di un'intesa, occorre valutare quali siano gli scopi da essa perseguiti, sulla base di un'analisi obiettiva dei suoi contenuti (da distinguere rispetto alle mere intenzioni delle parti), alla luce del contesto economico rilevante.

In pratica, gli oggetti per loro natura restrittivi sono un numero alquanto ristretto. Tra questi, nel caso di intese orizzontali, figurano principalmente la fissazione dei prezzi di vendita, la ripartizione dei mercati e la limitazione della produzione.⁵⁸ Come scrive la Commissione, *“queste restrizioni sono considerate le più dannose, poiché interferiscono direttamente con il risultato del processo concorrenziale. La fissazione dei prezzi e la limitazione della produzione hanno come conseguenza diretta il fatto che i consumatori devono pagare prezzi più elevati o non ottengono le quantità volute. La ripartizione dei mercati o dei consumatori riduce la scelta di cui i consumatori dispongono, portando così a sua volta a prezzi più alti o ad una riduzione della produzione. È quindi da presumere che queste*

⁵⁶ Cfr. sentenza della Corte di Giustizia del 16 dicembre 1975, cause riunite 40 a 48, 50, 54 a 56, 111, 113 e 114/73, *Coöperatieve Vereniging Suiker Unie U.A. e altri c. Commissione*, in Racc. [1975] p. 1663, § 26.

⁵⁷ Cfr. sentenza *Hüls*, cit., §§ 161-164.

⁵⁸ La fissazione dei prezzi, in particolare, è vietata in qualsiasi forma, anche perché il prezzo è normalmente il principale strumento di concorrenza. Oltre alla fissazione diretta dei prezzi di vendita o rivendita (e dei relativi aumenti), sono considerate vietate le limitazioni alla concessione di sconti, la fissazione dei margini per la rivendita, gli accordi sui prezzi minimi, e la creazione di organizzazioni per la vendita congiunta dei prodotti.

restrizioni esercitano esclusivamente effetti negativi sul mercato; per questo, sono quasi sempre vietate".⁵⁹

5.3 I fattori strutturali che facilitano i cartelli

Colludere stabilmente, come si diceva, è difficile. In alcuni casi, la collusione è però facilitata da alcune caratteristiche del mercato o del processo produttivo.

La presenza di *barriere all'entrata* è di regola necessaria per l'efficacia di un'intesa. Quando questa riesce ad aumentare i prezzi, infatti, se l'entrata sul mercato è agevole, molte nuove imprese entrerebbero attratte dai prezzi elevati, e ciò naturalmente deprimerebbe i prezzi e vanificherebbe l'intesa.

Una seconda caratteristica rilevante è l'*alta concentrazione del mercato*. Se poche imprese hanno una quota complessiva elevata del mercato, esse potranno più facilmente coordinarsi e controllarsi reciprocamente (per scoprire l'eventuale esistenza di politiche di quantità e di prezzo difformi da quelle stabilite nell'intesa) e dunque imporre sul mercato un prezzo elevato.

Anche l'esistenza di *collegamenti*, diretti o indiretti, *tra le imprese* può facilitare la realizzazione e la tenuta di un'intesa⁶⁰.

Varie caratteristiche produttive delle imprese possono essere rilevanti. Imprese di dimensione simile o aventi caratteristiche produttive e strutture di costi alquanto omogenee troveranno più agevole colludere, poiché ciascuna di esse sarà più facilmente in grado di interpretare il comportamento delle altre.

Inoltre, se un'impresa ha un *costo marginale molto inferiore al prezzo di cartello*, l'incentivo a deviare sarà maggiore. Se infatti il prezzo è fissato a €100, e il costo di produzione di un'unità addizionale è pari a €10, la decisione di deviare dal cartello darà un profitto notevole (sino a un massimo di €90). Ma se il costo marginale è €85, la deviazione potrà fruttare al massimo €15. Questo meccanismo aiuta per esempio a capire come mai il cartello dei paesi esportatori di petrolio (OPEC) sia particolarmente tormentato: il costo marginale di estrazione di un barile che può essere venduto sui mercati internazionali per \$50 non è infatti superiore, per molti di questi Paesi, a \$10. Questa considerazione spiega d'altronde

⁵⁹ Cfr. *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 81 del Trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale*, in GUCE [2001] C 3/2, § 25.

⁶⁰ Questi collegamenti possono assumere varie forme, tra le quali i casi più evidenti sono rappresentati da partecipazioni incrociate di quote azionarie, controllo congiunto di imprese comuni, e rappresentanti di un'impresa che siedono anche nei consigli di amministrazione o di gestione di altre imprese operanti sullo stesso mercato rilevante (*interlocking directorships*).

anche perché molti dei cartelli sanzionati riguardino industrie di processo, nelle quali il costo marginale è tipicamente piuttosto basso.

Anche la *possibilità* per i partecipanti all'intesa di *punire in modo efficace un'eventuale deviazione* dai comportamenti stabiliti, può avere un notevole effetto di stabilizzazione dell'intesa. Tipicamente, la punizione di un comportamento deviante rispetto alle regole dell'intesa - ad esempio, la concessione di sconti rispetto al prezzo fissato o la vendita di quantitativi superiori a quelli stabiliti - avviene mediante una riduzione coordinata dei prezzi, o un aumento coordinato delle quantità, da parte dei partecipanti all'intesa. In tal modo, essi sacrificano una parte degli extra-profitti che avrebbero conseguito continuando a praticare il prezzo di cartello, e 'tollerando' il comportamento deviante: tale sacrificio, peraltro, può essere un ragionevole prezzo da pagare per ristabilire le regole del cartello, richiamando all'ordine l'impresa deviante.

La possibilità di infliggere una punizione efficace dipende da vari fattori. Le imprese devono anzitutto essere in grado di accertare rapidamente l'esistenza di una deviazione, e dunque di disporre di informazioni accurate e tempestive sul comportamento altrui (di questo aspetto ci occuperemo nel paragrafo che segue). Inoltre, esse devono avere un livello di capacità inutilizzata sufficiente ad aumentare la produzione in misura significativa. Infine, l'aumento di produzione deve essere effettivamente in grado di far cadere i prezzi, ciò che si verifica tanto più facilmente quanto più i clienti considerano omogenei i prodotti dei diversi partecipanti all'intesa. Prodotti omogenei e capacità inutilizzata sono dunque le due variabili principali che consentono un'efficace punizione delle imprese che deviano dal normale corso del cartello.

Infine, la collusione può essere facilitata anche dalle *caratteristiche della domanda di mercato*. Se essa è stabile, o evolve lentamente, i partecipanti all'intesa troveranno meno difficile accordarsi sulle quote produttive di ciascuno. Se la domanda è rigida rispetto al prezzo, sarà più facile imporre un aumento dei prezzi. Infine, se i clienti sono numerosi, e dunque se la concentrazione degli acquirenti è molto inferiore alla concentrazione dei venditori, questi ultimi troveranno meno resistenze nei confronti degli aumenti dei prezzi. Per contro, una domanda particolarmente elastica può produrre effetti contrapposti: da un lato, essa aumenta l'incentivo per le imprese ad abbassare i prezzi e, quindi a deviare dall'intesa; dall'altro, essa rende più temibili le punizioni consistenti in sensibili riduzioni dei prezzi, che i partecipanti a un eventuale cartello possono mettere in atto nei confronti dell'impresa che abbia deviato.

I fattori strutturali che abbiamo sintetizzato *possono* facilitare scelte collusive. Tuttavia, come abbiamo visto, le intese sono strumenti instabili, costosi da realizzare e da mantenere: per questo, non vi è nessuna relazione

meccanica tra la presenza dei fattori discussi e l'effettiva esistenza di intese. Detto in altri termini, la presenza di uno o più di questi fattori rende semplicemente *più probabile* - a parità di altre condizioni - la conclusione (e la "tenuta") di un'intesa.

Il caso *Vitamine*, sanzionato in procedimenti separati nell'Unione Europea, negli Stati Uniti e in Canada, rappresenta forse l'esempio più importante di cartello internazionale degli ultimi anni.

Un esempio di cartello: il caso *vitamine*⁶¹

Nel 2001 la Commissione Europea ha sanzionato otto produttori mondiali di vitamine per aver dato vita per quasi un decennio ad accordi anticoncorrenziali in otto differenti mercati di vitamine e prodotti connessi⁶². Le imprese coinvolte rappresentavano quasi l'80% dei mercati interessati a livello mondiale. L'insieme degli accordi ha avuto durata quasi decennale (dal settembre 1989 al febbraio 1999).

Le imprese partecipanti avevano concluso una serie di accordi volti alla ripartizione dei mercati e alla fissazione in comune dei prezzi. A tal fine, esse avevano elaborato un complesso sistema di monitoraggio e controllo del rispetto dell'accordo, attuato tramite riunioni periodiche cui partecipavano a vari livelli le funzioni aziendali di volta in volta interessate.

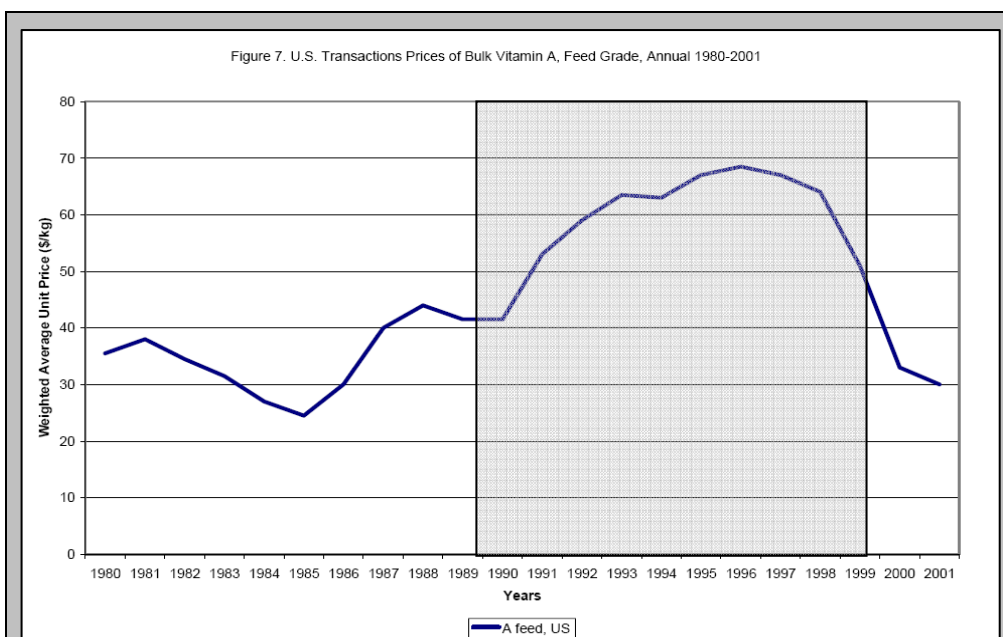
Gli accordi venivano realizzati mediante la determinazione delle quote di mercato spettanti a ciascuna impresa, stabilizzando così la posizione di ciascuna. Inoltre, essi prevedevano meccanismi sanzionatori: se, alla fine di ciascun anno, una o più imprese avessero ecceduto la quota fissata, avrebbero dovuto acquistare le vitamine dagli altri partecipanti al cartello, per compensare le mancate vendite di questi ultimi.

Le imprese partecipanti concordavano altresì i prezzi di "listino", i prezzi minimi e gli aumenti di prezzo dei propri prodotti. Alcuni accordi specificavano persino le modalità con le quali attuare gli aumenti di prezzo: uno dei produttori "annunciava" per primo l'aumento attraverso un giornale di categoria o con una comunicazione diretta ai principali clienti, in modo che gli altri potessero procedere ad adeguare i propri prezzi al prezzo "annunciato".

Il meccanismo di fissazione dei prezzi è stato molto efficace nell'innalzare i prezzi delle vitamine: come si può notare nella figura seguente, durante il periodo in cui l'intesa ha avuto luogo (evidenziato in grigio), i prezzi sono cresciuti notevolmente, diminuendo rapidamente e sensibilmente subito dopo che l'intesa era stata scoperta.

⁶¹ Decisione della Commissione *Vitamine* del 21 novembre 2001, in GUCE [2003] L 6/1.

⁶² I mercati interessati erano quelli delle vitamine A, E, B2, B5, C, D3, betacarotene e carotenoidi.



Fonte: Connor (2008)

La Commissione ha descritto questo caso come “*la serie di cartelli più dannosi*” mai condannati nella storia del diritto comunitario della concorrenza. Essa ha inflitto sanzioni pecuniarie per un totale di € 855 milioni, di cui ben € 462 milioni alla sola Hoffmann-La Roche, colpevole di essere stata la principale istigatrice (e maggiore beneficiaria) dei cartelli.

Un esempio di pratica concordata legittima: il caso *Pasta di Legno*

Nel 1984, la Commissione Europea ha sanzionato un gruppo di produttori di pasta di legno (materia prima utilizzata per la produzione della carta) per aver effettuato una concertazione sui prezzi, attraverso un sistema in cui tutti i produttori annunciavano, simultaneamente ed in anticipo, i prezzi che avrebbero praticato nel trimestre successivo. Per la Commissione Europea, ciò costituiva una violazione dell’art. 81 CE, in quanto aveva lo scopo di ridurre le incertezze commerciali di ciascuna impresa partecipante, permettendo loro di conoscere in anticipo il comportamento dei concorrenti.

Ma la Corte di giustizia, avvalendosi di esperti economici, ha annullato la decisione della Commissione, poiché il sistema di annunci trimestrali simultanei ed anticipati poteva essere alternativamente spiegato, alla luce delle caratteristiche del mercato.

In primo luogo, per la Corte il sistema di annunci di prezzi non era in grado di ridurre l’incertezza commerciale delle imprese: i prezzi annunciati erano infatti relativi a prezzi massimi per un quantitativo minimo acquistabile dai clienti. Ma i clienti non avevano alcun obbligo di acquistare quel quantitativo, e potevano

negoziare ulteriori riduzioni di prezzo. Pertanto, i prezzi annunciati non riflettevano i prezzi effettivi praticati, e non riducevano quindi l'incertezza commerciale. Inoltre, il sistema di prezzi era comunicato pubblicamente, per cui era reso disponibile anche ai clienti, non solo alle imprese produttrici.

Quanto al *parallelismo di comportamenti*, la Corte ha affermato che esso rifletteva una risposta razionale alla struttura del mercato, e non certo l'indizio di una pratica concordata: poiché infatti qualsiasi tipo di carta viene ottenuto da una specifica miscela di paste, non modificabile, il sistema di annunci trimestrali permetteva sia ai produttori, che ai clienti, di proteggersi dagli andamenti ciclici del mercato, senza vincolarsi necessariamente ad un sistema di prezzi fissi.

La *simultaneità* degli annunci poteva poi essere spiegata dalla trasparenza del mercato, che – a sua volta – poteva essere spiegata dalla particolare struttura degli acquirenti, che erano, nella maggior parte dei casi, pochi e di grande dimensione. Molti produttori di pasta erano poi anche produttori di carte, e quindi risultavano ben informati sui prezzi praticati dai concorrenti.

Anche l'*andamento parallelo dei prezzi annunciati* poteva essere spiegato dalla struttura del mercato: poiché il mercato era caratterizzato da pochi acquirenti e pochi venditori molto ben informati, ciò si traduceva in un'inerzia complessiva dei prezzi. Inoltre, la domanda era rigida, e ciò si traduceva in un disincentivo a riduzioni dei prezzi, poiché non sarebbero state profittevoli. Ad una diminuzione dei prezzi, infatti, non sarebbe corrisposto un aumento della domanda.

5.4 I fattori comportamentali che facilitano le intese

Vi sono poi diversi fattori comportamentali che possono facilitare la costituzione e il mantenimento di un'intesa: tra questi, il principale è certamente la facilità con cui i partecipanti all'intesa possono acquisire informazioni sul comportamento dei concorrenti.

In un'intesa, infatti, le informazioni sono vitali. Poiché ogni partecipante ha un incentivo razionale a deviare dall'accordo raggiunto, è per lui indispensabile disporre di informazioni sulle quantità prodotte e sui prezzi praticati da ciascuno degli altri partecipanti. Solo così egli può valutare se un'inattesa diminuzione delle sue vendite dipende dal ciclo economico o da una deviazione dal cartello da parte di un altro suo membro. Per questo motivo, l'azione *antitrust* nei confronti degli scambi di informazioni tra concorrenti è particolarmente rigorosa.

Tuttavia, il diritto della concorrenza comunitario e nazionale non sancisce una proibizione *tout-court* di ogni forma di scambio di informazioni tra imprese concorrenti. Piuttosto, la distinzione tra scambi leciti e illeciti è frutto di una analisi condotta caso per caso, alla luce delle peculiarità di ogni singola fattispecie e del contesto in cui questa si inserisce.

I fattori più importanti da considerare nella valutazione di uno scambio di informazioni sono: (i) il tipo di informazioni scambiate, (ii) la struttura del

mercato in cui operano le imprese destinatarie delle informazioni e (iii) la tipologia di destinatari delle informazioni.⁶³

Con riferimento al *tipo di informazioni*, rileva sia la natura del dato scambiato che le modalità di presentazione dello stesso. Quanto alla natura delle informazioni oggetto di scambio, ai fini del diritto della concorrenza assumono ovviamente rilievo solo le informazioni aventi natura *confidenziale* e *strategica*. Tali sono, ad esempio, i dati relativi alle quantità prodotte, prezzi, sconti e termini generali di vendita. Questi dati hanno però valenza riservata e strategica solo laddove siano *attuali* (o *relativamente recenti*), posto che solo in tal caso la loro conoscenza può indurre i concorrenti a modificare il loro comportamento sul mercato in funzione di quello degli altri operatori. Quanto invece alle modalità di presentazione dei dati, si osserva che fornire dati statistici in forma aggregata (anche se attuali o comunque recenti) non è di per sé illegittimo; vanno accuratamente i sistemi di scambio di informazioni che prevedono la circolazione di dati disaggregati e/o quei casi in cui le modalità di ripartizione dei dati siano tali da consentire comunque di identificare con precisione il comportamento di mercato di ciascun partecipante allo scambio.

Assume poi grande rilievo la circostanza che lo scambio di informazioni riguardi esclusivamente le imprese ovvero coinvolga altresì i consumatori, accrescendo la trasparenza del mercato anche a loro beneficio: nel primo caso, lo scambio di informazioni collusivo facilita la collusione; nel secondo caso, può generare effetti positivi sulla concorrenza. Infatti, la trasparenza *propriamente intesa* accresce l'elasticità della domanda. L'accresciuta elasticità della domanda, a sua volta, determina prezzi di equilibrio più bassi e può rendere meno stabili i cartelli, poiché aumenta l'incentivo delle imprese a deviare dalla linea d'azione comune del cartello, abbassando i prezzi. Tuttavia, essa può altresì scoraggiare eventuali deviazioni dagli accordi, poiché rende più temibili le eventuali punizioni che i partecipanti al cartello, abbassando a loro volta i prezzi, potrebbero mettere in atto nei confronti dell'impresa ribelle.⁶⁴

Con riferimento infine al *contesto di mercato*, se lo scambio di informazioni ha luogo in un mercato oligopolistico, ciascuno degli oligopolisti non può fare a meno di riconoscere la propria situazione di *interdipendenza* allorquando assume le decisioni in materia di prezzo e quantità prodotte. Ciascuna impresa è, in altri termini, consapevole dell'impatto potenziale delle proprie strategie sulle altre imprese presenti nel mercato e può avere interesse a uniformare *unilateralmente* il proprio comportamento a quello degli altri

⁶³ Settima relazione sulla politica di concorrenza, punti 5-8 (1978).

⁶⁴ I controversi effetti della trasparenza sulla stabilità dei cartelli sono illustrati in maniera particolarmente chiara in un recente provvedimento dell'Autorità (cfr. provvedimento del 30 settembre 2004, *Ras-Generali/Iama Consulting*, in Bollettino n. 40/2004, § 166, successivamente annullato dal TAR Lazio in data 28 aprile 2005).

oligopolisti, al fine di massimizzare il proprio profitto (c.d. “parallelismo tacito”), pur senza ricorrere a forme di collusione esplicita. In un simile contesto, uno scambio di informazioni può essere funzionale al monitoraggio del comportamento dei concorrenti e al controllo di eventuali “deviazioni” dal comportamento comune.

Lo scambio di informazioni tra concorrenti può dunque assumere rilievo a diverso titolo. Esso può essere considerato di per sé illecito, quando abbia come oggetto lo scambio di informazioni altamente sensibili (ad esempio, prezzi attuali e futuri praticati ai clienti), indipendentemente dalla struttura del mercato. Inoltre, in un contesto di mercato altamente concentrato, uno scambio di informazioni può essere sanzionato in quanto fattore che può facilitare la creazione e il mantenimento di un equilibrio oligopolistico. Infine, uno scambio di informazioni può essere utilizzato come sistema per monitorare il comportamento delle parti di un cartello, facilitando in tal modo la punizione di comportamenti devianti.

Un esempio di scambio di informazioni: il cartello RC Auto⁶⁵

Nel 2000, l'Autorità *antitrust* italiana ha sanzionato 39 compagnie di assicurazione per aver messo in opera un “*pervasivo*” scambio di informazioni tra numerose imprese relativo a prezzi, sconti, incassi, costi dei sinistri, attraverso i servizi resi dagli osservatori realizzati da una società di consulenza specializzata, a cui partecipavano solamente imprese di assicurazione.

Le informazioni scambiate attraverso tali osservatori riguardavano le tariffe delle imprese monitorate, per un numero estremamente elevato di profili tariffari; inoltre, l'andamento degli incassi e dei sinistri su base geografica molto particolareggiata e per ogni mese. Lo scambio di informazioni permetteva quindi, secondo l'Autorità, alle imprese appartenenti agli osservatori di conoscere le previsioni a medio/lungo termine del mercato ed effettuare confronti tariffari circa il posizionamento relativo sul mercato. Grazie a tale scambio, le imprese potevano attuare comportamenti paralleli nella fissazione delle tariffe sul mercato, le quali risultavano allineate tra compagnie. Secondo l'Autorità, inoltre, le quote di mercato risultavano cristallizzate.

Va rilevato che, per la normativa italiana, le tariffe assicurative RC auto devono essere esposte al pubblico con un anticipo di sessanta giorni rispetto alla loro entrata in vigore. Inoltre, le imprese di assicurazioni possono scambiarsi alcuni tipi di informazioni sugli andamenti dei sinistri, in quanto tali dati statistici sono necessari per valutare correttamente la probabilità che – in futuro – si possa verificare un sinistro: probabilità che è alla base della determinazione della tariffa.

Per l'Autorità italiana, tuttavia, lo scambio di informazioni attuato dalle imprese di assicurazione trascendeva queste finalità, e non si limitava allo scambio di dati pubblici, ma era relativo alle scelte strategiche che ciascuna impresa dovrebbe adottare individualmente, e che ovviamente non dovrebbe rivelare ai concorrenti.

⁶⁵ Cfr. AGCM, Provvedimento di chiusura istruttoria I377 del 28 luglio 2000.

Infatti, lo scambio riguardava informazioni attuali, frequenti, non pubblicamente disponibili nella loro interezza, tali da consentire l'identificazione delle imprese, e avveniva all'interno di un osservatorio, i cui membri potevano essere unicamente imprese di assicurazione.

Pertanto, l'unica spiegazione possibile del parallelismo di comportamenti era – secondo l'Autorità – l'eliminazione del rischio commerciale connesso alla determinazione delle tariffe: lo scambio configurava quindi una pratica concordata con *oggetto* anticoncorrenziale.

6. POSIZIONE DOMINANTE E COMPORTAMENTI ABUSIVI

L'Articolo 82 del Trattato CE, a livello comunitario, e l'Articolo 3 della Legge 287/90, a livello nazionale, vietano l'*abuso* di una *posizione dominante* da parte di una o più imprese.

Art. 82 CE (già art. 86)

È incompatibile con il mercato comune e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo.

Tali pratiche abusive possono consistere in particolare:

- a) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque;*
- b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;*
- c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza;*
- d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.*

Un'impresa detiene una posizione dominante se il suo potere economico le permette di operare sul mercato in maniera del tutto autonoma e indipendente, vale a dire senza tenere conto della reazione dei concorrenti o dei consumatori intermedi o finali.

Il divieto di abuso di posizione dominante ha la finalità sostanziale di evitare che un'impresa rafforzi il significativo potere di mercato di cui già disponga con azioni abusive nei confronti dei concorrenti. Vietando ad essa azioni che invece non sono vietate ai concorrenti, la norma rafforza poi la posizione di questi nei confronti dell'impresa dominante.

Detenere una posizione dominante non è di per sé illecito, se frutto dell'efficienza dell'impresa stessa. Le imprese efficienti sono infatti gestite proprio con l'obiettivo di conquistare i mercati e riescono talvolta a raggiungere anche significative posizioni di mercato. L'art. 82 CE colpisce dunque solo il comportamento dell'impresa dominante che utilizzi indebitamente il proprio potere di mercato al fine di ostacolare la concorrenza ovvero danneggiare i consumatori.

Nel seguito, illustreremo dapprima le caratteristiche principali delle nozioni di posizione dominante e abuso; procederemo poi ad una disamina sintetica delle principali fattispecie di abuso.

6.1 Nozione di posizione dominante

La posizione dominante è definita come *“una posizione di potenza economica grazie alla quale l’impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato in questione, ed ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e, in ultima analisi, dei consumatori”*.⁶⁶

Se interpretata in senso letterale, questa nozione giuridica può sollevare talune perplessità: secondo la teoria economica, nessuna impresa può comportarsi in modo veramente indipendente dai propri clienti: anche un monopolista, dopo tutto, se alza i prezzi vede ridursi le proprie vendite, e se li alza eccessivamente può perdere ogni prospettiva di vendita.

E’ dunque utile fare riferimento alla nozione economica di *potere di mercato* che indica la capacità di incidere sul livello dei prezzi. Nel caso di concorrenza perfetta, come visto, nessuna impresa ha potere di mercato. Nel caso di un oligopolio, le imprese hanno una capacità più o meno significativa di influire sul prezzo di equilibrio nel mercato. Nel caso di un monopolio, il potere di mercato è massimo. Qual è però il grado di potere di mercato sufficiente perché un’impresa possa dirsi dominante?

Determinare astrattamente questo livello è praticamente impossibile. Tuttavia, la Commissione e le corti comunitarie hanno progressivamente individuato una serie di indici dell’esistenza di una posizione dominante⁶⁷.

In primo luogo, la detenzione di una *quota di mercato elevata* per un periodo sufficientemente prolungato è considerata in genere un indice importante dell’esistenza di una posizione dominante. Se un’impresa detiene una quota di mercato del 50%, si presume che essa goda di una posizione dominante e graverà sull’impresa stessa l’onere di riuscire a provare il contrario. Di contro, con una quota di mercato inferiore al 25% è poco probabile che un’impresa sia dominante⁶⁸ mentre una quota di mercato al di sotto del 10% è un chiaro indice di assenza di dominanza.⁶⁹

⁶⁶ Sentenza della Corte di Giustizia del 14 febbraio 1978, causa 27/76, *United Brands*, in Racc. [1978] p. 207, § 65.

⁶⁷ La definizione del mercato rilevante, sia del prodotto che geografico, è un presupposto necessario per accertare l’esistenza di una posizione dominante. Infatti, come abbiamo visto nel Capitolo 4, essa consente di individuare le pressioni concorrenziali cui un’impresa è esposta e, pertanto, è indispensabile per valutare se quest’ultima ha la possibilità di tenere comportamenti *“alquanto indipendenti”* nei confronti dei concorrenti.

⁶⁸ Cfr. in tal senso, Regolamento n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra le imprese (*“Regolamento comunitario sulle concentrazioni”*), in GUCE [2004] L 24/1, considerando 32.

⁶⁹ Sentenza della Corte di Giustizia del 22 ottobre 1986, causa 75/84, *Metro*, in Racc. [1985] p. 3021, § 85.

Occorre poi tener conto anche di ulteriori fattori, quale – ad esempio - il *confronto con le quote di mercato dei principali concorrenti*, che fornisce utili indicazioni: infatti, la capacità di un'impresa di agire indipendentemente dai propri concorrenti aumenta, in genere, all'aumentare dello scarto tra la propria quota di mercato e quelle dei concorrenti stessi.

Una posizione dominante può inoltre derivare da ulteriori circostanze, quali la *disponibilità di tecnologie superiori; economie di scala o di scopo* (e, più in generale, vantaggi di costo) precluse ai concorrenti; una *elevata integrazione verticale* (che può, ad esempio, sussistere quando un importante produttore di un bene disponga anche di una capillare rete commerciale); la *reputazione e immagine* che un'impresa sia riuscita a conquistare per i propri prodotti (ad esempio, attraverso costose e sistematiche campagne promozionali e pubblicitarie). In certi casi, possono poi sussistere *barriere all'entrata* amministrative o di altra natura, tali da ostacolare (o impedire del tutto) l'ingresso di nuove imprese sul mercato, proteggendo in tal modo le imprese già presenti.⁷⁰ Analoghi effetti possono discendere dalla titolarità di diritti di proprietà intellettuale, quali marchi e brevetti.

La posizione dominante può essere detenuta da una sola impresa (*dominanza unilaterale*), ma anche congiuntamente da due o più imprese (*dominanza collettiva o congiunta*). Quest'ultima situazione si verifica quando più imprese, pur essendo legalmente ed economicamente indipendenti, si presentano o agiscono su un dato mercato rilevante *come una sola entità*. A questo proposito, l'esistenza di *legami strutturali* tra le imprese interessate non è indispensabile per l'esistenza di una posizione dominante collettiva. Infatti, le imprese indipendenti possono trovarsi ad agire come un'unica entità collettiva anche in virtù di *legami economici*. In alcuni casi, è proprio la struttura del mercato che può indurre naturalmente le imprese ad “allineare” il proprio comportamento.

6.2 Nozione di abuso di posizione dominante

Come abbiamo visto, il testo dell'Articolo 82 CE non definisce la nozione di abuso, ma fornisce solo alcuni esempi di comportamenti vietati. Alcuni di quelli elencati individuano *abusi per sfruttamento*, cioè situazioni in cui un'impresa dominante utilizza il proprio potere di mercato in danno di fornitori o clienti (ad esempio, imponendo prezzi eccessivi). Altri individuano *abusi escludenti*, cioè i comportamenti dell'impresa dominante volti a espellere, o ad impedire l'accesso al mercato dei concorrenti.

⁷⁰ Si pensi, ad esempio, a regimi di concessioni o licenze amministrative che regolino l'ingresso degli operatori in un determinato settore, prescrivendo a tal fine il possesso di determinati requisiti personali, patrimoniali e tecnici.

La giurisprudenza comunitaria ha comunque chiarito che l'abuso è una nozione *oggettiva*, che riguarda il comportamento di un'impresa che detiene una posizione dominante e che, tramite il ricorso a mezzi diversi da quelli su cui si impernia la concorrenza normale tra prodotti o servizi, fondata sulle prestazioni degli operatori economici, ha l'effetto di impedire che la concorrenza esistente continui a sussistere o cresca.⁷¹

Da tale definizione emerge che la posizione dominante, pur essendo pienamente legittima in quanto tale, comporta una *speciale responsabilità* per l'impresa che la detiene, perché quest'ultima è tenuta a non compromettere ulteriormente, con il proprio comportamento, il grado di concorrenza residua che risulta già fortemente indebolita a causa del significativo potere di mercato dell'impresa dominante.⁷² Pertanto, quando sono in grado di restringere la concorrenza, anche comportamenti commerciali comuni - e del tutto legittimi, se adottati da imprese non dominanti - possono essere ritenuti abusivi se adottati da un'impresa dominante.

Distinguere tra concorrenza "normale" e comportamenti abusivi è tuttavia operazione difficile e incerta: ad esempio, se l'impresa dominante abbassa i propri prezzi a un livello competitivo con quello dei concorrenti, tale ribasso dei prezzi sarà legittimo, nella misura in cui costituisca una reazione *ragionevole e proporzionata* all'iniziativa del concorrente.

⁷¹ Sentenza della Corte di Giustizia del 13 febbraio 1979, causa 85/76, *Hoffmann-La Roche*, in Racc. [1979] p. 461, § 91.

⁷² La nozione di speciale responsabilità è stata enunciata per la prima volta nella sentenza *Michelin I* (sentenza della Corte di Giustizia del 9 novembre 1993, causa 322/81, *Michelin c. Commissione*, in Racc. [1983] p. 3461). In quel caso, la condotta abusiva posta in essere da Michelin consisteva nell'aver attuato, nel periodo 1975-1980, un sistema di sconti che induceva una forte pressione sui rivenditori ad acquistare solo pneumatici Michelin, limitando così la loro possibilità di scegliere fornitori alternativi e ostacolando l'accesso al mercato per i concorrenti.

6.3 Comportamenti abusivi per sfruttamento

6.3.1 *Prezzi eccessivi*

Dato che un'impresa in posizione dominante possiede un incentivo alzare i prezzi al di sopra dei costi medi, si potrebbe pensare che la fattispecie di abuso mediante prezzi eccessivi (non equi, o “*ingiustificatamente gravosi*”) sia relativamente frequente. Tuttavia, non è così, in quanto l'equità di un prezzo è molto difficile da valutare: in alcuni casi, essa potrebbe esser valutata rapportando il prezzo al costo dell'impresa dominante (più un ragionevole margine di profitto). Ma calcolare il costo dell'impresa dominante può risultare estremamente complesso, perché vi sono vari metodi di valutazione (costo storico, costo attuale, costo incrementale o futuro, ecc.), e non esiste necessariamente un metodo preferibile in assoluto. Inoltre, quando un'impresa dominante è attiva in numerosi mercati, spesso essa utilizza i medesimi fattori economici per produrre prodotti diversi e valutare il costo di ciascuno di essi richiede procedure contabili complesse, che sovente non conducono a risultati univoci.⁷³ Infine, come abbiamo visto nel Capitolo 1, il parametro di costo rilevante per un'impresa che intenda massimizzare il proprio profitto non è tanto il costo medio di produzione, quanto quello marginale, che è una grandezza puramente teorica non facilmente misurabile. A ciò devono poi aggiungersi le difficoltà che si incontrano nel definire quale sia un ragionevole margine di profitto da aggiungere a tali costi.

Alternativamente, in alcuni casi potrebbe essere possibile fare riferimento a un qualche “prezzo di mercato”: ciò è però difficile in mercati dominati da una o più imprese, a meno che, per un prodotto semplice e facilmente individuabile, non risulti possibile confrontare il prezzo su più mercati nazionali. Tuttavia, anche questa strada risulta molto complessa, a causa delle diverse condizioni economiche di tali mercati.⁷⁴

Anche la possibilità di analizzare direttamente la redditività dell'impresa dominante e inferendo l'esistenza di prezzi eccessivi qualora questa si rivelasse significativamente e stabilmente superiore alla redditività media delle imprese nell'economia è una strada possibile, ma ugualmente irta di difficoltà, in quanto una redditività elevata può dipendere da caratteristiche dell'impresa (il suo marchio), dal possesso di brevetti e così via.

⁷³ Per una discussione della valutazione dei costi in questi casi, si veda, *ex multis*, Horngren-Foster [2005], capp. 2 e 5.

⁷⁴ Ad esempio, fattori non sempre calcolabili, come i diversi costi di trasporto e di distribuzione nei vari paesi, potrebbero causare le differenze di prezzo rilevabili tra distinti mercati nazionali

Nonostante il suo *appeal* intuitivo, quindi, a causa delle difficoltà evidenziate, la fattispecie dei prezzi eccessivi è assai rara nell'*antitrust* europeo⁷⁵ ed è stata sanzionata solo in casi sporadici. Vediamo qui una sintesi di uno dei principali casi, *United Brands*.

Il caso United Brands⁷⁶

United Brands Company (UBC) era attiva nella produzione, trasporto e distribuzione di banane (con il marchio “Chiquita”) all’interno della Comunità Europea. La Commissione contestava a UBC, ritenuta dominante sul mercato delle banane, una serie di violazioni dell’art. 82 CE, tra cui il fatto che i prezzi praticati da UBC in Germania, Danimarca, e Benelux erano eccessivi.

Per dimostrare questo punto, la Commissione notava come i prezzi praticati da UBC in Irlanda erano i più bassi in assoluto, e comunque remunerativi. Essi erano di oltre il 50% inferiori a quelli praticati ai distributori negli altri Paesi. Pertanto, la differenza tra i prezzi praticati ai distributori irlandesi e quelli praticati ai distributori in altri Stati membri poteva fornire una misura dei profitti realizzati da UBC, che, nell’opinione della Commissione, erano elevatissimi ed esagerati. La Commissione condannava dunque la condotta delle UBC e le ingiungeva di ridurre del 15% i prezzi praticati in Stati membri diversi dall’Irlanda.

A seguito di ricorso presentato da UBC, la Corte di Giustizia annullava però questa violazione, in quanto la Commissione non aveva dimostrato che il prezzo delle banane fosse effettivamente “eccessivo”, e cioè “*privo di ogni ragionevole rapporto con il valore economico della prestazione fornita*”. Per questo, la Corte riteneva invece necessario procedere ad un’analisi, sia pure complessa, dei costi di produzione (non svolta dalla Commissione: la quale avrebbe dovuto in particolare valutare analiticamente “*se vi [fosse] un’eccessiva sproporzione tra il costo effettivamente sostenuto ed il prezzo effettivamente richiesto e, in caso affermativo, accertare se [fosse] stato imposto un prezzo non equo, sia in assoluto sia rispetto ai concorrenti*”). La Commissione, invece, non solo non aveva effettuato alcuna analisi della struttura dei costi di produzione di UBC, ma si era altresì astenuta dal richiedere a UBC i dati relativi alla composizione dei suoi costi.

La Corte concludeva perciò che la Commissione non aveva sufficientemente provato l’esistenza di prezzi eccessivi praticati da UBC.

⁷⁵ Peraltro, tale fattispecie è del tutto inesistente nell’*antitrust* americano. Come afferma la Corte Suprema nella recente sentenza *Trinko* “*Il semplice possesso di un potere di monopolio, la concomitante applicazione di prezzi di monopolio, non è di per sé illegittima, ma è un importante elemento del libero mercato. La possibilità di applicare prezzi di monopolio – quanto meno per un breve periodo – è ciò che attrae in primo luogo le capacità imprenditoriali, induce il risk-taking, produce innovazione e crescita*” (*Verizon Communications v. Law Offices of Curtis Trinko*, 540 U.S. 398 (2004)).

⁷⁶ Decisione della Commissione del 17 dicembre 1975, *Chiquita*, in GUCE [1976] L 95/1; sentenza della Corte di Giustizia del 14 febbraio 1978, causa 27/76, *United Brands*, in Racc. [1978] p. 207.

6.4 Comportamenti abusivi escludenti

Un'impresa in posizione dominante può cercare di impedire l'entrata di nuovi concorrenti sul mercato o costringere i concorrenti esistenti a uscirne, attraverso un comportamento abusivo *escludente*: può dispiegare i suoi effetti attraverso i prezzi, oppure attraverso altri comportamenti anticoncorrenziali. Passiamo in rassegna i principali comportamenti di questo tipo.

6.4.1 Prezzi predatori

Per comportamento predatorio si intende una strategia in due fasi, posta in opera da un'impresa in posizione dominante. Nella prima fase, essa abbassa i prezzi fino a costringere i propri concorrenti a uscire dal mercato. Nella seconda, rimasta sola, essa innalza i prezzi al livello di monopolio, recuperando l'eventuale perdita sopportata nella prima fase e godendo – da quel momento in poi – di profitti di monopolio.

Naturalmente, non è così facile intraprendere una simile strategia. Nella prima fase, per convincere i propri rivali ad abbandonare il mercato, l'impresa dovrà ridurre i prezzi al di sotto del costo medio, e quindi registrerà anch'essa, insieme ai suoi concorrenti, una perdita. Per ottenere la riduzione dei prezzi essa dovrà poi espandere la propria produzione in misura significativa, soddisfacendo una parte rilevante della domanda di mercato: ma se i prezzi sono inferiori ai costi la sua perdita sarà molto elevata. Inoltre, dovranno esistere barriere all'entrata tali da rendere improbabile che i rivali, usciti dal mercato, vi rientrino quando, nella seconda fase, l'impresa rialzerà i prezzi.

In pratica, quindi, una strategia predatoria può essere efficace soltanto se l'impresa dominante ha costi sensibilmente inferiori a quelli dei suoi concorrenti e questi - una volta usciti dal mercato - trovano difficile o impossibile rientrarvi. La strategia ha tanto maggiori possibilità di successo quanto più l'impresa dominante ha una tecnologia che le consente di avere costi più bassi dei concorrenti (così, abbassando i prezzi, riesce a perdere proporzionalmente meno dei concorrenti), oppure è "ricca" rispetto alle altre, (ad esempio perché appartiene ad un grande gruppo) e dunque riesce a sopportare più facilmente le perdite iniziali.

Naturalmente, non tutte le riduzioni dei prezzi da parte di un'impresa dominante possono essere assunte come sintomo di azioni predatorie: esse possono servire a rispondere a riduzioni dei prezzi dei concorrenti, reagire a una fase ciclica negativa dell'economia stimolando la domanda, smaltire scorte di magazzino in eccedenza, e così via.

Per identificare le riduzioni dei prezzi effettivamente in grado di avere effetti negativi sulla concorrenza, è dunque necessario condurre un'analisi

approfondita delle ragioni sottostanti alla riduzione dei prezzi. Il test più utilizzato⁷⁷ è basato sull'idea che un'impresa dominante può razionalmente continuare a vendere al di sotto dei propri costi marginali solo se ritiene di essere in grado di aumentare in futuro sensibilmente i prezzi di vendita, e dunque di essere in grado di condurre a termine con successo una politica di predazione: i prezzi inferiori ai costi marginali provano dunque l'esistenza di un comportamento predatorio.

Poiché il costo marginale è in molti casi difficile da misurare, questo test è stato per lungo tempo applicato in modo semplificato, facendo riferimento ai *costi medi variabili*.⁷⁸ Esso è in genere utilizzato insieme ad un secondo criterio, per il quale anche la vendita del prodotto da parte di un'impresa dominante a prezzi inferiori ai *costi medi totali* può costituire comportamento predatorio, qualora però esso sia inquadrato in una più ampia azione di eliminazione dei concorrenti.

In pratica, soltanto vendendo a prezzi superiori ai costi medi totali un'impresa dominante può trovarsi del tutto al riparo da accuse di politica predatoria.

I prezzi predatori: la sentenza Akzo⁷⁹

Nel 1982 ECS, una piccola impresa chimica inglese, segnalava alla Commissione la condotta tenuta nei suoi confronti da AKZO, produttore dominante nel mercato rilevante comunitario di un particolare additivo. In particolare, ECS lamentava che AKZO aveva esercitato forti pressioni affinché ECS abbandonasse ogni proposito di vendere anche all'industria plastica e aveva addirittura minacciato ECS di iniziare a vendere sottocosto al fine di estrometterla dal mercato. La Commissione constatava che AKZO aveva effettivamente cominciato a offrire prezzi notevolmente più bassi di quelli di solito praticati, costringendo ECS ad abbassare i propri a livelli non redditizi: AKZO veniva quindi condannata per violazione dell'art. 82 CE.

La decisione veniva impugnata da AKZO davanti alla Corte di Giustizia, la quale confermava in gran parte la legittimità della decisione e precisava che:

- prezzi *al di sotto* dei costi medi variabili sono certamente indicativi di un comportamento predatorio;
- prezzi *compresi* tra i costi medi variabili e i costi medi totali sono predatori solo se il prezzo rappresenta una variabile strategica per eliminare la concorrenza;

⁷⁷ Si veda Areeda - Turner [1978], §§ 710-722.

⁷⁸ Ricordiamo che i *costi variabili* sono quelle voci di costo che variano con il volume della produzione, tipicamente relative a lavoro e materie prime. Poiché i costi variabili, come i costi marginali, escludono i costi fissi possono in effetti essere, in molti casi, relativamente prossimi.

⁷⁹ Decisione della Commissione del 14 dicembre 1985, *ECS/AKZO Chemie*, in GUCE [1985] L 374/1; sentenza della Corte di Giustizia del 3 luglio 1991, causa C-62/86, *Akzo c. Commissione*, in Racc. [1991] p. 3359

- prezzi *al di sopra* dei costi medi totali non sono indicativi di comportamenti predatori.

Alla luce di tale test, assumeva quindi un ruolo centrale la corretta definizione e valutazione dei costi totali e dei costi variabili sostenuti da AKZO. Applicando il test, la Corte rilevava che i prezzi applicati da AKZO erano in ogni caso inferiori ai costi totali, ed in alcuni casi inferiori anche ai costi variabili. Pertanto, il comportamento di AKZO poteva essere spiegato solo con la volontà di nuocere ad ECS.

L'esistenza di prezzi predatori era in passato ritenuta una strategia facile e molto comune da realizzare per un'impresa dominante con sufficienti mezzi finanziari, ed era ritenuta come uno dei mezzi più comuni per la nascita dei monopoli. Tuttavia, più recentemente ci si è convinti che i prezzi predatori sono in realtà molto meno diffusi di quanto sembri a prima vista, poiché sono una strategia costosa da perseguire, che molto spesso rischia di fallire, e talvolta implausibile in molti mercati.

6.4.2 Sconti e pratiche fidelizzanti

Gli sconti possono avere effetti escludenti nei confronti dei concorrenti, in particolare quelli fidelizzanti, la cui natura è quella di dissuadere la clientela dal rifornirsi presso i concorrenti dell'impresa dominante. Non sono invece ritenuti abusivi gli sconti che mirano a trasferire ai clienti i risparmi obiettivi di costo realizzati dall'impresa dominante in funzione del tipo di ordine ricevuto (tipico è il caso degli sconti legati alle quantità acquistate dal cliente, quando l'ampiezza dell'ordine è tale da generare economie di scala).

Tra le principali tipologie di sconti tendenzialmente vietate vi sono invece: (a) sconti che obblighino il cliente a soddisfare tutto il proprio fabbisogno presso l'impresa dominante; (b) sconti connessi all'acquisto di altri prodotti dell'impresa dominante; (c) sconti che, al raggiungimento di determinate soglie, si applichino retroattivamente a tutti i quantitativi già acquistati dal cliente in un periodo di tempo sufficientemente lungo (ad esempio un anno solare);⁸⁰ e (d) sconti concessi in relazione ad un aumento della domanda del cliente, di importo sufficientemente elevato da incentivare il cliente a rifornirsi prevalentemente presso l'impresa dominante.

Consideriamo il caso di un'impresa dominante a livello nazionale, che vende un bene al prezzo di € 100 su tutto il territorio nazionale, e che si trovi a confrontare un nuovo concorrente che entra su un mercato regionale, vendendo lo stesso bene a € 90. L'impresa dominante può reagire in due

⁸⁰ Si vedano le decisioni della Commissione del 14 luglio 1999, *British Airways*, in GUCE [2000] L 30/1 e del 20 giugno 2001, *Michelin II*, in GUCE [2002] L 143/1.

modi, riducendo i suoi prezzi su tutto il territorio nazionale oppure riducendo i prezzi solo nella regione in cui opera il concorrente.

La *riduzione generalizzata* dei prezzi non dovrebbe essere considerata negativamente da un punto di vista *antitrust*. Essa è parte di un naturale processo competitivo. Se il concorrente è efficiente almeno quanto l'impresa dominante, egli sarà in grado di rimanere sul mercato; se è meno efficiente, sarà danneggiato dalla reazione dell'impresa dominante, e potrà uscire dal mercato. Una riduzione generalizzata dei prezzi – naturalmente purché non abbia caratteristiche predatorie – è perciò una strategia competitiva perfettamente legittima.⁸¹

Meno semplice è il problema della *riduzione selettiva* dei prezzi: essa dovrebbe essere vietata solo nella misura in cui determini “*uno svantaggio per la concorrenza*”. Tuttavia, vi sono molte difficoltà nella valutazione di una politica di sconti selettivi e la loro esistenza spiega probabilmente l'atteggiamento frequentemente cauto nei confronti di questa tipologia di sconti da parte delle autorità antitrust.

6.4.3 *Margin squeeze e price squeeze*

Un'impresa dominante sul mercato di un *input* (mercato *a monte*) indispensabile per la realizzazione di un prodotto derivato (mercato *a valle*), in cui anch'essa opera, può ostacolare i propri concorrenti vendendo loro l'*input* a un prezzo così elevato da non permettergli di realizzare un margine di profitto nel mercato a valle (*margin squeeze*). In alternativa, l'impresa dominante può conseguire il medesimo risultato fissando un prezzo troppo basso nel mercato a valle, rispetto al prezzo dell'*input* (*price squeeze*).

Problemi di questo tipo sono particolarmente importanti nei mercati dei servizi di rete - come il trasporto ferroviario, l'energia elettrica, il gas o le telecomunicazioni - in cui le reti sono possedute da un'impresa che al contempo offre anche beni (o servizi) ai consumatori finali. Per prevenirli, come vedremo meglio più oltre, in tali settori è frequente il ricorso a una regolamentazione delle tariffe di accesso alle reti da parte di autorità di settore specializzate. L'esperienza insegna peraltro che l'esistenza di autorità regolamentari *ad hoc* non vale a eliminare il rischio che tali problemi si manifestino.⁸² Pratiche di *squeeze* si verificano comunque anche in altri settori.⁸³

⁸¹ Cfr. sentenza del TPG del 7 ottobre 1999, causa T-228/97, *Irish Sugar*, in Racc. [1999] p. II-2969, § 189.

⁸² Due casi recenti hanno riguardato le telecomunicazioni, a livello europeo (decisione della Commissione *Deutsche Telekom* in GUCE [2003] L 263/9), e italiano (provvedimento dell'AGCM del 16 novembre 2004, caso A 351, *Comportamenti abusivi di Telecom Italia*).

⁸³ I casi principali a livello comunitario riguardano infatti principalmente altri settori, come lo zucchero (vedi la decisione della Commissione del 18 luglio 1988, *Napier Brown/British*

L'effettiva esistenza di una strategia di *squeeze* è difficile, in molti casi, da valutare. Quando la divisione a valle dell'impresa dominante pratica prezzi inferiori a quelli dei concorrenti, questi ultimi tenderanno infatti ad accusarla di discriminare a favore delle proprie attività a valle, facendo loro pagare gli *input* necessari a un prezzo inferiore a quello praticato ai concorrenti. D'altro canto, l'impresa in posizione dominante tenderà a controbattere che il prezzo degli *input* è il medesimo per tutti e che è soltanto l'inefficienza dei concorrenti che non permette loro di operare nel mercato a valle in condizioni di redditività.

Per risolvere i delicati problemi sollevati dal *margin* (o *price*) *squeeze*, di solito le autorità *antitrust* applicano un doppio *test*, volto a verificare se il prezzo praticato dall'operatore dominante sia (a) superiore al suo costo e (b) replicabile da un operatore concorrente. Il primo *test* mira a verificare che l'impresa dominante non pratichi prezzi predatori nel mercato a valle. Il secondo *test* mira a verificare che i prezzi da essa siano effettivamente replicabili da parte dei concorrenti, tenuto conto del costo degli *input*. Quindi, un prezzo è replicabile quando qualsiasi operatore ragionevolmente efficiente sarebbe in grado di offrirlo. L'applicazione di questi *test* non è comunque certamente semplice.

6.4.4 Accesso alle infrastrutture essenziali

Nel corso dell'ultimo decennio del secolo scorso, si è venuto affermando nel diritto della concorrenza comunitario e nazionale un principio giurisprudenziale secondo cui un'impresa che gestisca un'*infrastruttura essenziale*, il cui utilizzo sia cioè *indispensabile* per competere nei mercati a valle (si pensi a porti, aeroporti o reti di telecomunicazioni, necessari per fornire, rispettivamente, servizi di trasporto marittimo, aereo o telecomunicazioni), non può rifiutare l'accesso all'infrastruttura a condizioni eque e non discriminatorie ai terzi concorrenti nei mercati a valle, in assenza di giustificazioni obiettive. Questo, al fine di evitare un comportamento abusivo, identificabile nella fattispecie di rifiuto a contrarre con il terzo concorrente.

Questo principio, noto anche come dottrina delle "*essential facilities*",⁸⁴ è divenuto significativo negli anni ottanta e novanta, quando le politiche comunitarie di privatizzazione e liberalizzazione hanno investito numerosi settori dell'economia (come telecomunicazioni, energia, trasporti ferroviari),

Sugar, in GUCE [1988] L 284/41) e il settore metallurgico (cfr. sentenza del TPG del 30 novembre 2000, *Industrie des poudres sphériques SA c. Commissione*, causa T-5/97, in Racc. [2000] p. II-3755).

⁸⁴ Poiché in inglese il termine *facilities* può indicare sia beni materiali che immateriali, la definizione italiana "infrastrutture essenziali" risulta più restrittiva dell'originale. Tuttavia, anche in Italia è ormai pacifica una lettura assai ampia del termine "infrastruttura".

caratterizzati da estese infrastrutture di rete, non duplicabili e indispensabili per offrire servizi ai consumatori.

Poiché le infrastrutture sono spesso realizzate e sviluppate dai privati con investimenti rischiosi e gravosi dal punto di vista finanziario, l'accesso alle stesse dei terzi concorrenti dovrebbe essere imposto solo quando obiettivamente necessario. Infatti, oltre a costituire un'evidente interferenza con il diritto di proprietà del titolare dell'infrastruttura, l'imposizione di siffatto obbligo potrebbe di fatto disincentivare la realizzazione di nuove infrastrutture o il potenziamento e la manutenzione delle infrastrutture esistenti. Il proprietario dell'infrastruttura sarebbe, infatti, privato della possibilità di beneficiare completamente degli investimenti realizzati, dovendo suddividere tali benefici con concorrenti che non hanno affrontato i medesimi rischi e oneri finanziari. Inoltre, nessun concorrente svilupperebbe infrastrutture proprie, se potesse avere accesso alle infrastrutture altrui senza dover affrontare i rischi e gli oneri degli investimenti necessari per svilupparle. In tal modo, un indiscriminato obbligo di accesso, pur consentendo nel breve periodo l'introduzione di più concorrenza nei mercati a valle, potrebbe di fatto ridurre la concorrenza nel lungo periodo.

Il difficile equilibrio tra le opposte esigenze sopra ricordate è raggiunto attraverso una delicata, e non sempre agevole, definizione dei presupposti per l'applicazione della dottrina delle *essential facilities*.

In primo luogo, occorre valutare attentamente se la detta infrastruttura sia *realmente essenziale* per operare nei mercati a valle. Inoltre, ove l'impossibilità di realizzare un'infrastruttura alternativa abbia natura economica, la valutazione deve essere di tipo *oggettivo*. In altri termini, occorre dimostrare che la duplicazione dell'infrastruttura non sarebbe *economicamente sostenibile* neanche per un concorrente di dimensioni analoghe a quelle del titolare dell'infrastruttura esistente. Pertanto, per qualificare come *essenziale* un'infrastruttura non è sufficiente che l'accesso alla medesima renda più vantaggiosa la posizione dei concorrenti del titolare dell'infrastruttura: occorre, invece, che esso costituisca l'unica possibilità per entrare e rimanere attivi sul mercato a valle.

Tutti i principi appena enucleati sono stati ben messi in luce dalla Corte di Giustizia nel caso *Oscar Bronner*, che trattiamo più in dettaglio.

La dottrina delle *essential facilities*: il caso *Bronner*⁸⁵

La Oskar Bronner, editrice austriaca, aveva chiesto al concorrente Mediaprint di concederle l'accesso, dietro corrispettivo, al proprio sistema di distribuzione porta a porta di quotidiani. Per Bronner, il sistema di distribuzione giornaliero creato da

⁸⁵ Sentenza della Corte di Giustizia del 26 novembre 1998, causa C-7/97, *Oscar Bronner c. Mediaprint*, in Racc. [1998] pag. 7791.

Mediaprint era l'unico avente copertura nazionale e in grado di assicurare una consegna dei quotidiani nelle prime ore del mattino: la consegna a mezzo posta non avrebbe rappresentato un'adeguata alternativa, e, stante l'esiguo numero di abbonati al suo quotidiano, non le sarebbe stato economicamente possibile creare un suo efficiente sistema alternativo di distribuzione. Mediaprint, operatore dominante, aveva rifiutato l'accesso e Bronner si era rivolto in Tribunale, affermando che avrebbe dovuto essere applicata la dottrina delle *essential facilities*. Il tribunale austriaco investito della questione si era rivolto alla Corte di Giustizia affinché questa si pronunciasse in via pregiudiziale sul fatto se ciò costituisse abuso di posizione dominante.

La Corte escludeva che Mediaprint fosse tenuta a garantire a Bronner l'accesso alla propria rete di distribuzione. Il sistema di distribuzione della Mediaprint non rivestiva infatti carattere "essenziale", posto che Bronner aveva a disposizione numerosi sistemi alternativi di distribuzione, pur se non efficienti quanto quello creato da Mediaprint. Inoltre, le quote di mercato di Bronner erano incrementate notevolmente nell'ultimo anno, sia in termini di abbonati che di raccolta di pubblicità, circostanza, questa, che comprovava il carattere non "essenziale" della rete distributiva del concorrente Mediaprint. Quanto, poi, alla possibilità per Bronner di duplicare il sistema distributivo della Mediaprint, l'affermazione secondo cui gli investimenti necessari sarebbero stati eccessivi per Bronner era vera solo se apprezzata nel breve periodo: la scelta di creare un sistema distributivo concorrente a quello di Mediaprint avrebbe dovuto invece essere valutata da Bronner in una prospettiva di lungo termine e in un'ottica di espansione delle proprie attività al fine di arrivare a competere su un piano di uguaglianza con Mediaprint.

Pertanto, avrebbe potuto esservi abuso solo qualora "*il diniego del servizio costituito dal recapito a domicilio [potesse] eliminare del tutto la concorrenza sul mercato dei quotidiani da parte della persona che richiede il servizio*", e "*non [fosse] obiettivamente giustificabile*", e qualora detto servizio fosse "*di per sé indispensabile per l'esercizio dell'attività [...], nel senso che non esiste alcun modo di distribuzione che possa realmente o potenzialmente sostituirsi al predetto sistema di recapito a domicilio*".

A giudizio della Corte di Giustizia, tali presupposti non ricorrevano nel caso in esame.

6.4.5 Proprietà intellettuale e infrastrutture essenziali

L'applicazione dei principi in materia di *essential facilities* al titolare di un diritto di proprietà intellettuale, che gode di una posizione dominante, solleva peculiari e delicati problemi.

In effetti, l'essenza stessa di un diritto di proprietà intellettuale consiste nel diritto di escludere chiunque altro dall'utilizzo e sfruttamento dell'oggetto del diritto di proprietà intellettuale. Partendo da questa premessa, la posizione originaria della Corte di Giustizia è stata di escludere la possibilità di applicare i principi relativi alle *essential facilities* ai casi in cui un titolare

di un diritto di proprietà intellettuale si rifiuti di concedere a terzi una licenza per lo sfruttamento del medesimo diritto⁸⁶.

Tuttavia, la Corte riconosceva che particolari *modalità di esercizio* del diritto di proprietà intellettuale potevano essere sanzionate quali comportamenti abusivi, purché ricorressero gli altri presupposti per l'applicazione del divieto di abuso di posizione dominante. Ad esempio, secondo la Corte, potrebbe costituire comportamento abusivo l'arbitrario rifiuto, da parte di un produttore di macchine, di fornire pezzi di ricambio brevettati a officine di riparazione indipendenti, o ancora la decisione di non produrre più i detti pezzi di ricambio per un dato modello nonostante numerose vetture di questo modello siano ancora in circolazione.⁸⁷

Successivi sviluppi giurisprudenziali hanno peraltro sostanzialmente esteso l'applicabilità della dottrina delle infrastrutture essenziali, sia pur subordinatamente all'ulteriore, aggiuntiva, condizione che la richiesta di "accesso" al diritto di proprietà intellettuale sia funzionale *all'introduzione sul mercato di prodotti o servizi nuovi* che il titolare del diritto di proprietà intellettuale non offre e *per i quali esiste una potenziale domanda* da parte dei consumatori.

Vediamo, a questo proposito, il caso *IMS Health*.

Proprietà intellettuale e diritto antitrust: il caso *IMS Health*⁸⁸

La società IMS Health forniva alle imprese farmaceutiche in Germania dati sulle vendite regionali di prodotti farmaceutici, disaggregati sulla base di una struttura comportante 1860 aree del territorio tedesco. La struttura ad aree di IMS è divenuta nel tempo uno standard corrente, al quale i clienti hanno adeguato i propri sistemi informatici e di distribuzione. Una società, NDC Health, la cui attività consisteva anch'essa nel vendere dati sulle vendite regionali di prodotti farmaceutici in Germania, cercava in un primo tempo di classificare i dati in base a una propria struttura, articolata su 2201 aree. Tuttavia, data la riluttanza manifestata da potenziali clienti verso questa classificazione, essa iniziava a lavorare con una classificazione molto vicina a quelle utilizzate da IMS.

Quest'ultima citava quindi in giudizio NDC, chiedendo che le fosse vietato l'uso della struttura a 1860 aree (e di strutture da questa derivate). Secondo il giudice, la struttura a 1860 aree di IMS era una banca dati, tutelabile ai sensi della legge tedesca sul diritto d'autore, ma non avrebbe potuto rifiutare la concessione di una licenza per l'uso della struttura a NDC se il suo comportamento fosse stato qualificabile come abuso di posizione dominante. Il giudice investiva quindi la Corte di Giustizia di tre questioni pregiudiziali, con le quali sostanzialmente

⁸⁶ Sentenza della Corte di Giustizia del 5 ottobre 1988, *Volvo c. Erik Veng*, causa 238/87, in Racc. [1988] p. 6211, § 8.

⁸⁷ Cfr. *Erik Veng*, cit. *supra*, § 9.

⁸⁸ Sentenza della Corte di Giustizia del 29 aprile 2004, *IMS Health c. NDC Health*, causa C-418/01, in Racc. [2004] p. 5039.

chiedeva se e a quali condizioni si poteva qualificare come sfruttamento abusivo in violazione dell'art. 82 CE il rifiuto da parte di un'impresa dominante, titolare di un diritto di proprietà intellettuale, di concedere a terzi accesso a un prodotto o servizio protetto dal diritto di proprietà intellettuale.

La Corte ha ribadito che un siffatto rifiuto può essere qualificato come abusivo soltanto se sono integrate le seguenti condizioni cumulative: 1) il prodotto o servizio, protetto dal diritto di proprietà intellettuale, sono *indispensabili* per esercitare una data attività; 2) il rifiuto di accesso costituisce ostacolo alla comparsa di un *nuovo prodotto* per il quale esiste una *domanda potenziale dei consumatori*; 3) il rifiuto è idoneo a escludere *qualsiasi concorrenza* su un mercato derivato, presupponendo che si possano identificare “*due diversi stadi di produzione tra loro collegati in quanto il prodotto a monte è un elemento indispensabile per la fornitura del prodotto a valle*”; 4) il rifiuto non è sorretto da obiettiva giustificazione.

6.4.6 Vendite abbinate: *tying e bundling*

Il termine italiano “vendite abbinate” copre diverse tipologie di vendita in cui due o più beni (o servizi) sono venduti congiuntamente. Queste diverse fattispecie sono identificate con maggior precisione dalla corrispondente terminologia anglosassone, che distingue tra: (i) *tying*, ovvero la vendita del prodotto B (il prodotto *tied*) soltanto a chi acquisti anche il prodotto A (il prodotto *tying*), il quale può tuttavia essere acquistato anche indipendentemente da B; (ii) *bundling*, ovvero la vendita sempre congiunta di A e B; e (iii) *mixed bundling*, in cui l'acquirente può comprare soltanto A, soltanto B, oppure sia A che B, ma in quest'ultimo caso il prezzo di A + B è inferiore alla somma dei prezzi dei due prodotti presi singolarmente.⁸⁹

Il motivo fondamentale che rende oggetto di attenzione le vendite abbinate in una prospettiva *antitrust*, è che se un'impresa gode di una posizione dominante sul mercato di B, attraverso una tale politica commerciale un'impresa dominante potrebbe essere in grado di “trasferire” la propria posizione dominante sul mercato del prodotto A.

Tuttavia, le vendite abbinate possono essere *efficienti*: se le stringhe non fossero vendute insieme alle scarpe, gli pneumatici insieme alle autovetture nuove (due classici casi di *tying*), o le scarpe sinistre insieme a quelle destre (un ovvio caso di *bundling*) gli acquirenti dovrebbero acquistare

⁸⁹ Quando i prodotti devono essere, per motivi tecnologici, utilizzati congiuntamente, l'impresa che abbia una posizione dominante sul mercato di A può ricorrere a un *technical bundling*, disegnando A in modo da farlo funzionare esclusivamente con il prodotto B. Questa fattispecie è stata recentemente riscontrata dalla Commissione nel caso *GE/Honeywell*, in GUCE [2004] L 48/1.

separatamente i due prodotti, incorrendo in costi di transazione significativi.⁹⁰

In altri casi, le vendite abbinate possono mirare ad *aumentare il valore del bene per l'acquirente*: una stampante fotografica viene normalmente venduta insieme alle cartucce di inchiostro e alla carta fotografica che ne consentono un utilizzo immediato (questo è naturalmente ancora un *tying*); un computer sofisticato viene venduto soltanto se corredato con un determinato sistema operativo (è un *bundling*), perché in questo modo il suo funzionamento è ottimizzato.⁹¹ Le vendite abbinate, particolarmente nella forma di *mixed bundling*, possono poi aumentare le vendite, con un effetto positivo per il benessere complessivo.

In alcuni casi, tuttavia, le vendite abbinate possono effettivamente avere motivazioni anti-competitive. Il numero di questi casi è però più limitato di quanto non potremmo attenderci, perché il profitto derivante dalla vendita del *bundle* può essere superiore al profitto derivante dalla vendita singola solo se l'impresa ha potere di mercato per entrambi i prodotti, in modo da non avere concorrenti, che vendano a prezzi più bassi, su alcuno dei due mercati.

⁹⁰ I *costi di transazione* sono tutti quei costi che devono essere sopportati per poter effettuare un'operazione commerciale. A seconda dei casi, questi possono comprendere i costi necessari per ricercare il prodotto, visionarlo, appurarne la qualità, valutare la congruità del suo prezzo, concludere il contratto di compravendita, assicurarne l'esecuzione e così via.

⁹¹ Si noti come questo esempio non sia applicabile a quei computer (ad esempio i *desktop* e i *server*) che possono funzionare con sistemi operativi diversi.

7. LE CONCENTRAZIONI

La nozione di concentrazione, nel diritto della concorrenza, copre tutte le operazioni che producono una modifica duratura del controllo delle imprese interessate e che, pertanto, si risolvono in un cambiamento della struttura del mercato. Rientra così in tale nozione una serie di operazioni alquanto differenti tra loro, quali la fusione di due o più imprese indipendenti, l'acquisizione del controllo di un'impresa indipendente da parte di un'altra impresa (o da parte di persone fisiche che controllano altre imprese) e la creazione di imprese comuni (*joint ventures*) che esercitano stabilmente tutte le funzioni di un'entità economica operante autonomamente sul mercato (nel linguaggio tecnico *antitrust*, le cosiddette *imprese comuni a pieno titolo*⁹²).

Dal punto di vista economico, queste diverse fattispecie hanno un medesimo effetto sostanziale, vale a dire una modifica duratura della struttura del mercato: le acquisizioni e le fusioni tra imprese indipendenti modificano infatti la struttura del mercato concentrando in un unico agente economico il potere decisionale che prima risiedeva in due (o più) agenti, mentre la costituzione di un'impresa comune determina anch'essa una modifica della struttura del mercato, comportando la creazione di un vincolo strutturale permanente tra l'impresa e gli agenti economici che ne acquisiscono il controllo congiunto.

Le concentrazioni sono un fenomeno molto frequente nel sistema economico. Attraverso di esse, le imprese cercano di aumentare la propria dimensione produttiva per conseguire *economie di scala*, ampliare le proprie linee di prodotto conseguendo *economie di gamma o di varietà*,⁹³ assicurarsi il controllo di input produttivi o di canali di distribuzione. Vi possono essere dunque diverse tipologie di concentrazione, che interessano aziende operanti nel medesimo mercato rilevante (parleremo in questo caso di *concentrazioni orizzontali*), ma anche imprese che operano a diversi livelli di una medesima filiera produttiva (*concentrazioni verticali*) o, ancora, in mercati completamente distinti (*concentrazioni conglomerali*).

Se dal punto di vista delle imprese le concentrazioni sono motivate dalla ricerca di una migliore efficienza e/o di una migliore redditività, non è detto che da esse discendano necessariamente conseguenze positive per la

⁹² Cfr. "Comunicazione della Commissione relativa alla nozione di imprese comuni che esercitano tutte le funzioni di una entità economica autonoma a norma del Regolamento n. 4064/89 del Consiglio relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese", in GUCE [1998] C66/1.

⁹³ Per un'azienda che produca due prodotti, A e B, le *economie di varietà* sono le riduzioni del costo medio del prodotto A che si ottengono aumentando la scala produttiva per il prodotto B (e viceversa, naturalmente).

collettività. Questa considerazione giustifica l'esigenza di sottoporle a un controllo in chiave *antitrust*.

Consideriamo infatti il semplice caso in cui l'impresa A acquisti l'impresa concorrente B. Appare evidente come questa concentrazione possa presentare due ordini di conseguenze negative. L'aumento della quota di mercato di A potrebbe infatti avere *direttamente* un effetto distorsivo della concorrenza, se consentisse all'impresa risultante dalla concentrazione di ridurre la produzione per aumentare i prezzi al di sopra del loro livello concorrenziale, oppure di peggiorare, a danno dei consumatori, qualità, tempi di consegna, assistenza post-vendita e altre caratteristiche dei prodotti. Così facendo, A darebbe prova di potersi comportare, dopo la concentrazione, in modo *sostanzialmente indipendente dalla propria clientela, dai fornitori e dai concorrenti*, vale a dire alla stregua di un'impresa in posizione dominante.

Analogamente, una concentrazione potrebbe avere effetti restrittivi della concorrenza laddove l'impresa A, operatore già dominante, acquisisse l'impresa B, uno dei pochi concorrenti presenti sul mercato dominato. In tal caso, l'operazione rafforzerebbe ulteriormente la posizione di A, posto che eliminerebbe la (peraltro già modesta) pressione concorrenziale esercitata da B. Casi di questo tipo generano nel mercato rilevante effetti di tipo *unilaterale* (o *non coordinato*).

Nei casi in cui il numero delle imprese operanti sul mercato è limitato, l'eliminazione di un concorrente potrebbe inoltre, in presenza di talune condizioni, modificare il meccanismo concorrenziale nel suo complesso, aumentando la probabilità che le aziende rimanenti possano coordinarsi tra di loro, ponendo in essere strategie di collusione tacita, che possono consentire loro di aumentare i prezzi. Parliamo quindi, in questo caso, di effetti di tipo *coordinato*.

La concentrazione può dunque avere effetti distorsivi sulla concorrenza sia di tipo *unilaterale* che di tipo *coordinato*: entrambe le tipologie di effetti potrebbero materializzarsi in tempi brevi dopo la concentrazione, e dare luogo a riduzioni di benessere potenzialmente significative: tuttavia, l'azione *antitrust* nei loro confronti richiederebbe risorse e tempi rilevanti, e potrebbe risultare poco efficace.

Per questo motivo, le concentrazioni sono oggetto di una forte *attenzione preventiva* nella pratica *antitrust*: quando una concentrazione coinvolge imprese aventi caratteristiche (in genere dimensionali) tali da rendere concreto il rischio di significativi effetti anticompetitivi, la sua efficacia è in genere condizionata all'ottenimento di un'autorizzazione dell'autorità di concorrenza, che può concederla, concederla a condizione che le imprese coinvolte assumano determinati impegni, oppure negarla.

Le regole *antitrust* in materia di controllo delle concentrazioni sono finalizzate a impedire la realizzazione di operazioni strutturali che siano atte a pregiudicare una *concorrenza effettiva* sul mercato rilevante. Se, per effetto di una concentrazione, si verifica un *aumento significativo del potere di mercato* delle imprese, queste ultime possono aumentare i prezzi, ridurre la produzione, la scelta o la qualità dei beni e servizi, diminuire l'innovazione o influenzare in altro modo i parametri di concorrenza per ricavarne un vantaggio.

Tra le diverse manifestazioni del potere di mercato, quella che viene posta al centro dell'analisi è l'aumento dei prezzi. Ciò per due motivi principali: da un punto di vista teorico, la scienza economica offre un preciso quadro concettuale proprio dei rapporti tra potere di mercato, aumento nei prezzi, e riduzione del benessere dei consumatori; da un punto di vista empirico, l'esperienza *antitrust* conferma che il peggioramento delle caratteristiche *non price* dei prodotti accompagna (e solo raramente sostituisce) la forma più classica di esercizio del potere di mercato, ovvero l'aumento dei prezzi.

A livello comunitario, il criterio sostanziale di valutazione delle concentrazioni considera sia gli effetti unilaterali sia quelli coordinati, vietando le concentrazioni che *ostacolano la concorrenza effettiva in modo significativo, in particolare a causa della creazione o del rafforzamento di una posizione dominante*⁹⁴.

Nella valutazione dell'esistenza di un eventuale danno alla concorrenza *effettiva*, occorre valutare i fattori che limitano l'esercizio del potere di mercato da parte dell'entità risultante dalla concentrazione e dunque, in primo luogo, la capacità di reazione di acquirenti e concorrenti.

Il potere di contrasto degli *acquirenti* (*countervailing buyer power*) dipende dalla facilità con cui essi possono reagire a un aumento dei prezzi rivolgendosi a un altro fornitore in tempi ragionevoli, o rifiutandosi di comprare altri prodotti del fornitore o, specie nel caso di beni durevoli, rinviando gli acquisti.

Naturalmente, se i prodotti sono differenziati, un cambiamento di fornitore può comportare per il cliente significativi costi di cambiamento (*switching costs*): ciò indebolisce la capacità di reazione degli acquirenti.

Anche i *concorrenti* presenti sul mercato possono rappresentare una rilevante forza di contrasto nei confronti dell'eventuale esercizio del potere di mercato da parte dell'impresa risultante dalla concentrazione. In molti casi, può inoltre essere rilevante il *countervailing power* esercitato anche da *potenziali entranti* (tipicamente imprese attive in mercati contigui sotto il profilo delle tecnologie e/o dei prodotti) i quali, osservando l'aumento dei prezzi determinato dall'impresa *post-merger*, potrebbero decidere di entrare

⁹⁴ Sulla definizione di posizione dominante si veda il precedente Capitolo 6.

sul mercato per conquistare la porzione di domanda non disposta a pagare l'aumento dei prezzi.

Per costituire un valido limite all'operare dell'impresa risultante dalla concentrazione, la minaccia di entrata deve in ogni caso essere *probabile*, *tempestiva*, e in grado di esplicare un sufficiente effetto sui prezzi.⁹⁵ esaminiamo queste tre condizioni.

La *probabilità di entrata* è tanto maggiore quanto più è elevato il profitto che il nuovo operatore può attendersi entrando sul mercato rilevante. Esso dipende dalle caratteristiche del mercato e dalla reazione che il potenziale entrante può attendersi da parte dell'impresa *post-merger*. Un mercato può poi presentare *barriere all'entrata* per diversi motivi:⁹⁶ ostacoli normativi che limitano il numero dei partecipanti al mercato; caratteristiche tecnologiche che rendono importanti le economie di scala, e dunque consentono di entrare sul mercato soltanto realizzando impianti aventi grande capacità produttiva (che richiedono nella maggior parte dei casi tempi e costi significativi di realizzazione); ovvero vantaggi in capo alle imprese già insediate non replicabili da parte dei nuovi entranti. Questi ultimi possono derivare: dalla disponibilità di infrastrutture essenziali o di altre infrastrutture (come alcuni canali di distribuzione) le quali, pur non avendo in carattere di essenzialità in senso stretto, non sono replicabili dall'entrante in tempi ragionevoli; dall'accesso a risorse naturali scarse o a tecnologia particolarmente rilevanti; dall'accumulazione di rilevanti investimenti in ricerca e sviluppo o pubblicitari; dall'esperienza o reputazione consolidate; dall'elevata fedeltà dei consumatori al marchio.

I medesimi fattori possono evidentemente influenzare anche la *tempestività* dei processi di entrata: la minaccia di entrata è in grado di avere un impatto effettivo sul comportamento dell'impresa risultante dalla concentrazione solo se l'entrata sul mercato da parte di nuovi concorrenti può verificarsi in un periodo di tempo ragionevolmente breve (negli Stati Uniti e in Europa viene solitamente considerato un orizzonte biennale).

Infine, l'entrata deve avere caratteristiche tali da risultare *sufficiente* a limitare o annullare gli effetti anticoncorrenziali del potenziale esercizio del potere di mercato; l'entrante potenziale dovrà avere dunque una scala produttiva adeguata a contrastare l'impresa *post-merger*, ed essere in grado di offrire prodotti che la clientela consideri come sufficientemente sostituibili a quelli dell'impresa in questione.

Vediamo ora l'applicazione dei concetti sopra espressi in un caso interessante di valutazione *antitrust* di un'operazione di concentrazione tra

⁹⁵ La definizione di queste tre condizioni, contenute originariamente nelle già citate *U.S. Merger Guidelines*, è stata fatta propria dalla Commissione nelle Linee Guida sulle concentrazioni orizzontali (cfr., in particolare, §§ 69-75).

⁹⁶ Sulla nozione di barriere all'entrata si veda, ad esempio, Carlton-Perloff [2005], cap. 3.

due produttori italiani di latte fresco, Granarolo e Centrale del Latte di Vicenza.

Il caso Granarolo/Centrale del Latte di Vicenza⁹⁷

Nel 2001, Granarolo, produttore di latte alimentare e suoi derivati, notificava all'Autorità italiana l'intenzione di acquistare il 100% delle azioni di Centrale del Latte di Vicenza ("CLV").

Per l'Autorità, il mercato rilevante del prodotto risultava essere quello del latte fresco, il quale risulta separato da quello del latte a lunga conservazione, in ragione delle differenti qualità organolettiche e nutrizionali del prodotto. Inoltre, il mercato geografico rilevante era quello della Regione Veneto.

Le caratteristiche del mercato rilevante mostravano un andamento stagnante della domanda nel tempo, nonché la sostanziale omogeneità del prodotto venduto, favorita anche da disposizioni normative.

Una stima delle quote di mercato per l'anno 2000, riportata dall'Autorità, mostrava i seguenti valori:

	<i>Fatturato (%)</i>	<i>Volumi (%)</i>
Parmalat	30-33%	29-32%
Granarolo	15-18%	14-17%
Lattebusche	11-14%	11-14%
CLV	9-12%	9-12%
Latterie Soligo	8-11%	8-11%
Altri	[...]	[...]

Come si può notare, nel mercato rilevante erano presenti due operatori nazionali (Granarolo e Parmalat), insieme ad una molteplicità di operatori locali: gli operatori nazionali possedevano quote di mercato, in fatturato, superiori a quelle calcolate in volume. Ciò costituiva un indizio dell'esistenza di un possibile potere di mercato, che permette di determinare prezzi più elevati.

Inoltre, gli operatori locali non risultavano in grado di competere aggressivamente con Granarolo e Parmalat, ma si adeguavano alle strategie commerciali di queste ultime: anche questo costituisce un indizio di un possibile esercizio di potere di mercato.

Pertanto, nella valutazione dell'Autorità, la concorrenza effettiva nel mercato risultava nel complesso debole, così come la concorrenza potenziale, per le elevate barriere all'entrata dovute alla necessità di disporre di un impianto produttivo in loco e dalla frammentazione distributiva.

⁹⁷ Cfr. AGCM, Procedimento C 4502, 2001.

L'operazione di concentrazione notificata avrebbe quindi rafforzato notevolmente la quota di mercato di Granarolo, che sarebbe passata al 25-28%, riducendo significativamente la sua distanza dall'operatore Parmalat. Inoltre, avrebbe portato la somma delle quote dei due operatori nazionali al 59%.

Alla luce dell'analisi delle quote di mercato dopo la fusione, e della struttura del mercato stesso (andamento stagnante dei consumi, omogeneità dei prodotti, simmetria nelle strutture di costo, trasparenza del mercato che genera listini prezzi molto simili tra loro, debolezza della concorrenza effettiva e presenza di barriere all'entrata, dovute alla necessità di disporre di un impianto produttivo all'interno del mercato, a causa della deperibilità del prodotto), l'Autorità concludeva che l'operazione di concentrazione tra Granarolo e Centrale del Latte di Vicenza sarebbe stata in grado di produrre effetti concorrenziali negativi. Per quanto riguarda gli effetti *unilaterali*, essa avrebbe ridimensionato la concorrenza effettiva sul mercato, facendo scomparire uno tra i più grandi operatori locali, e rafforzando un operatore nazionale, avvicinandolo alle quote di mercato del suo principale concorrente.

L'Autorità riteneva significativi anche gli effetti *coordinati*, dato che i due operatori nazionali possedevano una simile strategia di crescita, tesa a raggiungere una presenza diffusa sull'intero territorio nazionale, essi erano presenti nelle stesse zone, e ciò costituiva un incentivo ad adottare futuri comportamenti di collusione tacita.

L'operazione è stata quindi vietata.

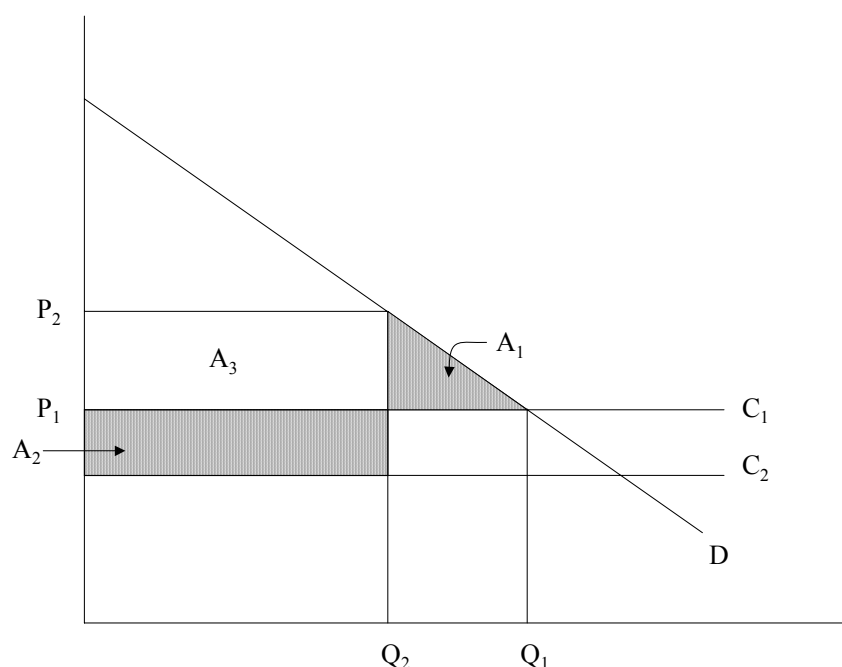
7.1 Gli effetti di efficienza

Le imprese effettuano operazioni di concentrazione poiché si attendono da esse effetti positivi, tipicamente sotto il profilo dell'efficienza. Questi effetti sono in genere effetti *privati*, nel senso che di essi beneficiano le imprese in questione. In alcuni casi, peraltro, è ragionevolmente ipotizzabile che tali effetti positivi possano essere traslati sui consumatori: essi dovrebbero dunque essere presi in qualche misura in considerazione nella valutazione dei probabili effetti di una concentrazione.

Per chiarire questo punto, consideriamo il caso di un'impresa che, prima di realizzare un'acquisizione, vende una quantità pari a Q_1 al prezzo concorrenziale P_1 , che eguaglia il suo costo di produzione C_1 . In seguito all'acquisizione, l'impresa è in grado di produrre a un costo più basso pari a C_2 , ma nel contempo acquisisce potere di mercato ed è dunque in grado di ridurre la quantità venduta fino a Q_2 , spuntando un prezzo pari a P_2 superiore al prezzo concorrenziale. Nella Figura seguente, il triangolo A_1 rappresenta la "perdita secca" per la collettività che deriva, come abbiamo

visto in precedenza, dall'aumento del potere di mercato. D'altro lato, i costi totali necessari per la produzione del quantitativo Q_2 sono diminuiti sensibilmente grazie all'aumento di efficienza, e così le risorse consumate per la produzione del bene si sono ridotte di un ammontare pari all'area rettangolare tratteggiata A_2 . In questo caso, dovremo dunque concludere che, nel complesso, la collettività ha tratto beneficio dalla concentrazione, poiché gli effetti di efficienza hanno più che compensato la perdita di benessere derivante all'esercizio dell'aumentato potere di mercato.

Figura 7.1 – *Perdite di benessere ed effetti di efficienza*⁹⁸



Questa conclusione ha, a prima vista, una validità alquanto generale: dato che il miglioramento di benessere è rappresentato da un rettangolo e la perdita di benessere da un triangolo, sono relativamente rari i casi in cui la differenza algebrica tra queste componenti può dare un risultato negativo.⁹⁹

Muovendo da questo presupposto, si potrebbe essere tentati di concludere che quasi tutte le concentrazioni andrebbero autorizzate. Ma per giungere a una

⁹⁸ Fonte: Williamson.

⁹⁹ Williamson [1977] in effetti concludeva che, in presenza di valori ragionevoli dell'elasticità della curva di domanda e di offerta, una concentrazione in grado di ridurre il costo di produzione di poco più del 1%, sarebbe stato in grado di compensare gli effetti di un aumento dei prezzi del 10%.

tale decisione, un'autorità *antitrust* dovrebbe accertarsi che le seguenti condizioni siano cumulativamente presenti, vale a dire che i miglioramenti di efficienza:

(i) saranno effettivamente *traslati sui consumatori* (diversamente, l'impresa *post-merger* verrebbe a godere, privatamente, dei frutti sia dell'aumento del proprio potere di mercato che del miglioramento dell'efficienza: il saldo netto per il benessere dei consumatori sarebbe in questo caso certamente negativo),

(ii) possono essere ottenuti *soltanto attraverso la concentrazione* e non anche tramite altre vie (e dunque senza l'aumento dei prezzi che discende dalla concentrazione) e

(iii) e siano *verificabili e dimostrati* in concreto dalle imprese che partecipano alla concentrazione.

In particolare, la probabilità che gli incrementi di efficienza vengano effettivamente traslati sui consumatori dipende da due fattori principali: il tipo di impatto che essi hanno sui costi e la struttura di mercato.

Infatti, come abbiamo visto nel Capitolo 1, è il costo marginale a guidare l'impresa nella sua scelta del livello di produzione, mentre è la differenza tra costo medio e prezzo di mercato a determinare il margine di profitto. Un incremento di efficienza molto frequente nelle concentrazioni, vale a dire la riduzione dei costi fissi ottenuta tramite la riduzione dei costi generali derivante dall'eliminazione delle strutture che risultano duplicate dopo la concentrazione, riduce i costi medi ma non necessariamente i costi marginali, e non dà quindi particolari garanzie di avere effetti benefici per la collettività.

Al contrario, un aumento di efficienza che riduca i costi marginali dovrebbe spingere l'impresa ad aumentare la produzione, e questo effetto potrebbe essere socialmente positivo, a patto che il livello di concorrenza sul mercato risulti sufficiente a generare una riduzione dei prezzi: se non lo è, l'impresa riuscirebbe a tenere a suo proprio esclusivo beneficio i guadagni di efficienza conseguiti. Concludendo, l'effettiva rilevanza dei miglioramenti di efficienza all'interno della valutazione *antitrust* di una concentrazione non dipende tanto dalla loro portata, quanto dalla possibilità che essi portino a una riduzione dei costi marginali, e dall'esistenza di una concorrenza effettiva sul mercato anche dopo la concentrazione, dato che evidentemente l'incentivo a trasferire ai consumatori gli incrementi di efficienza sussiste solo quando vi sia una pressione concorrenziale da parte dei concorrenti attuali o potenziali. È quindi altamente improbabile che una concentrazione che dia luogo a una posizione di mercato prossima al monopolio, o che porti a un livello molto elevato di potere di mercato, possa essere dichiarata compatibile con le regole di concorrenza grazie agli effetti di efficienza

7.2 I rimedi

Al termine della sua valutazione, l'Autorità *antitrust* può autorizzare la concentrazione subordinandola o meno a determinate misure correttive (definiti *impegni* o *condizioni*), oppure può vietarla, in particolare quando le imprese non sono in grado di proporre soluzioni adeguate ai problemi individuati.

Spetta naturalmente all'Autorità dimostrare che un'operazione di concentrazione crea o rafforza strutture di mercato atte a ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nel mercato comune, ma spetta alle parti dimostrare che le misure correttive da esse eventualmente proposte, una volta attuate, sono idonee a garantire in maniera durevole una struttura di mercato concorrenziale.

Gli impegni possono essere di natura *strutturale* o *comportamentale*. Gli impegni di natura strutturale (quali, ad esempio, la vendita di una filiale o di un ramo d'azienda, oppure la dismissione di partecipazioni di minoranza in un'impresa concorrente) sono in linea di principio preferiti dalle autorità *antitrust*, in quanto suscettibili di ripristinare le condizioni di concorrenza effettiva nel mercato comune senza richiedere misure di sorveglianza a medio o a lungo termine. Essa può talvolta anche considerare anche impegni di natura comportamentale, come l'impegno a concedere a terzi accesso a un'infrastruttura di proprietà dell'impresa risultante dalla concentrazione.

Nella prassi decisionale della Commissione relativa alla valutazione di operazioni che presentano profili di criticità, la fase di negoziazione degli impegni assume un ruolo centrale, e sono sempre più numerosi i casi di autorizzazione condizionata all'assunzione da parte delle imprese interessate di misure correttive.

In casi particolari, nella sua decisione di autorizzazione l'Autorità *antitrust* può prescrivere misure correttive diverse o aggiuntive rispetto a quelle eventualmente proposte dalle parti. Tuttavia, esse devono essere in ogni caso proporzionate rispetto agli effetti anticoncorrenziali derivanti dalla concentrazione.

Un caso interessante, a questo proposito, è dato dalla concentrazione tra Wind e Infostrada.

Il caso Wind/Infostrada (Enel/France Telecom/New Wind)¹⁰⁰

Nel 2000, Wind – allora società telefonica del gruppo Enel – ha acquisito Infostrada, altro operatore di telecomunicazioni.

¹⁰⁰ Cfr. AGCM, Procedimento C 4438, 2001.

Nel valutare l'operazione di concentrazione, l'Autorità italiana ha rilevato problemi non nel mercato delle telecomunicazioni, ma nel mercato elettrico, ed in particolare nel mercato italiano della fornitura di energia ai grandi clienti industriali. In tale mercato, Enel era all'epoca largamente dominante.

All'epoca dei fatti, Enel stava perseguendo una strategia di *business* che l'avrebbe portata a diventare una *multiutility*, in grado di fornire una molteplicità di servizi (energia, gas, acqua, telecomunicazioni): secondo l'Autorità, i vantaggi competitivi derivanti da un'offerta combinata di servizi consistevano nella riduzione di una serie di costi operativi ed amministrativi (un'unica bolletta, un'unica lettura, meno personale nei *call center*), la possibilità di profilare la clientela nonché la possibilità di sfruttare un marchio molto conosciuto.

Pertanto, gli effetti in capo ad Enel dell'acquisizione di Infostrada sarebbero stati tali per cui Enel avrebbe avuto un maggior numero di clienti *business* telefonici e Internet che contemporaneamente erano clienti elettrici. Pertanto, il 25%-45% del totale dei grandi clienti industriali sarebbe stato contemporaneamente cliente di Enel, la quale avrebbe potuto fidelizzare la clientela e raggiungere economie di scala e di gamma non duplicabili.

Ciò avrebbe rafforzato la posizione dominante di Enel nel mercato elettrico: ma Enel è dominante anche nella produzione di energia elettrica. Pertanto, la combinazione di queste due posizioni dominanti avrebbe permesso a Enel di fissare il prezzo dell'energia all'ingrosso a prezzi non concorrenziali e di attuare politiche di prezzo indipendenti nel mercato della fornitura. Da ciò sarebbe conseguito un effetto escludente nei confronti dei concorrenti e una riduzione durevole e sostanziale del livello concorrenziale del mercato.

Al fine di autorizzare la concentrazione, l'Autorità imponeva quindi ad Enel la cessione di varie centrali.

Ma, in sede di ricorso, la Decisione dell'Autorità è stata annullata dal Consiglio Di Stato, in quanto il rimedio strutturale imposto non era relativo al mercato rilevante, e non risultava proporzionato rispetto ai possibili effetti anticoncorrenziali della concentrazione.

**Parte II - Posizioni dominanti e politiche di
regolazione**

8. POSIZIONI DOMINANTI E REGOLAZIONE DEI PREZZI FINALI

Come abbiamo visto nella prima parte del corso, l'esistenza di imprese che godano di **una posizione dominante** genera *market failures*, ed una riduzione del benessere collettivo.

Per risolvere i problemi generati da tali situazioni, a volte possiamo basarci sulle normative antitrust. Dopo tutto, se il monopolista alza i prezzi, potremo cercare di perseguirlo per abuso di posizione dominante. Poi, i consumatori che hanno pagato un prezzo troppo elevato, potrebbero a loro volta intentare azioni civili contro il monopolista, ripetendo il danno da essi subito. Ma questa soluzione è efficace nei casi in cui i comportamenti abusivi siano relativamente rari, dato che le autorità antitrust non hanno risorse illimitate. Nei casi in cui, per motivi che discuteremo tra breve, le posizioni dominanti siano molto solide, e non sia ragionevole attendersi che esse vengano progressivamente erose dalla concorrenza, le autorità antitrust dovrebbero continuamente vigilare, con un rilevante dispendio di risorse. Inoltre, - come abbiamo visto nel Capitolo 3 - non è ragionevole attendersi che gli agenti economici che siano danneggiati da azioni illecite instaurino azioni per danno con frequenza sufficiente ad ottenere adeguati effetti dissuasivi nei confronti di chi sia propenso ad adottare azioni del genere.

Per questi motivi, è spesso opportuno prevedere interventi normativi *ex ante*, che dettino **regole di comportamento**, più o meno dettagliate, alle imprese in posizione dominante: questa, naturalmente, è una delle più frequenti motivazioni per l'esistenza di **prezzi amministrati**.

Prima di proseguire, è importante sottolineare come il monopolista, nell'esempio che abbiamo sopra sviluppato, non cercherà soltanto di aumentare *il livello dei prezzi* in un dato momento del tempo, ma cercherà probabilmente anche di influenzare *la dinamica dei prezzi*, facendoli ad esempio crescere più velocemente dell'inflazione complessiva del sistema economico. Inoltre, la posizione dominante del monopolista potrebbe essere utilizzata non tanto, o non soltanto, nei confronti dei prezzi, ma anche in quelli della qualità del prodotto. La **regolazione** del monopolista dovrà dunque occuparsi sia del livello che della dinamica dei prezzi, sia della qualità, e in questa lezione ci occuperemo di tutti e tre questi aspetti.

Naturalmente, come qualsiasi altra azione umana, queste **attività di regolazione** possono portare benefici, ma generano anche dei costi: in questa lezione ci occupiamo dei primi, e discutiamo specificamente quali regole possano essere tracciate per evitare che un'azienda in posizione dominante restringa la produzione ed alzi i prezzi. Nella lezione seguente ci occuperemo invece dei costi della regolazione, illustrando in particolare due

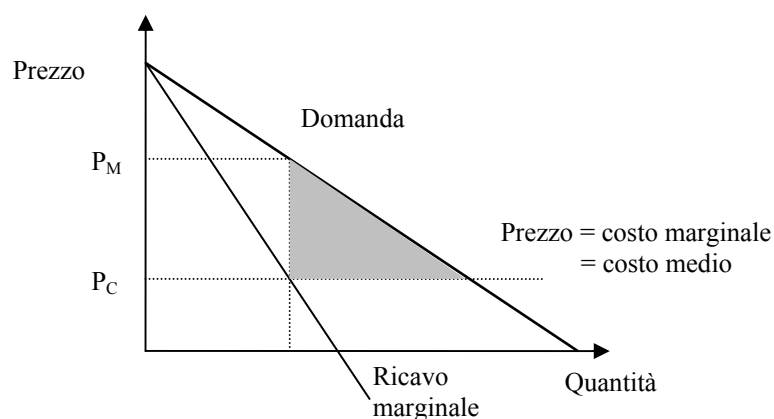
problemi economici molto importanti: **il problema di agenzia**, e il ruolo dei **gruppi di interesse**.

8.1 Regolazione del livello dei prezzi finali

Supponiamo che in un particolare mercato dell'economia vi sia per qualche motivo, che non ci interessa approfondire, un monopolio. Come mostra il primo teorema fondamentale dell'economia del benessere, l'esistenza di questo fallimento del mercato diminuisce il benessere dei consumatori, e ciò può fornire una motivazione ragionevole per intervenire sul comportamento del monopolista, in modo da evitare che questi si comporti come la teoria economica prevede, riducendo le quantità ed aumentando i prezzi: questa tipologia di interventi è il primo capitolo di quella che definiamo **regolazione del monopolio**, ed in particolare **regolazione tariffaria** (la **tariffa** è un prezzo massimo, fissato autoritativamente).

Consideriamo un caso particolarmente semplice (Figura 8.1), in cui i costi medi sono costanti, e dunque la curva dei costi medi è piatta e coincide con quella dei costi marginali. Il modo più semplice di intervenire in questa situazione, per evitare che il monopolista aumenti il prezzo fino a P_M , è quello di imporgli una tariffa che approssimi il prezzo che prevarebbe se il mercato fosse pienamente competitivo, ovvero P_C : in questo modo, il triangolo ombreggiato che rappresentava il benessere dei consumatori, che sarebbe stato dissipato dal monopolista, viene preservato.

Figura 8.1 – Regolazione di un monopolista



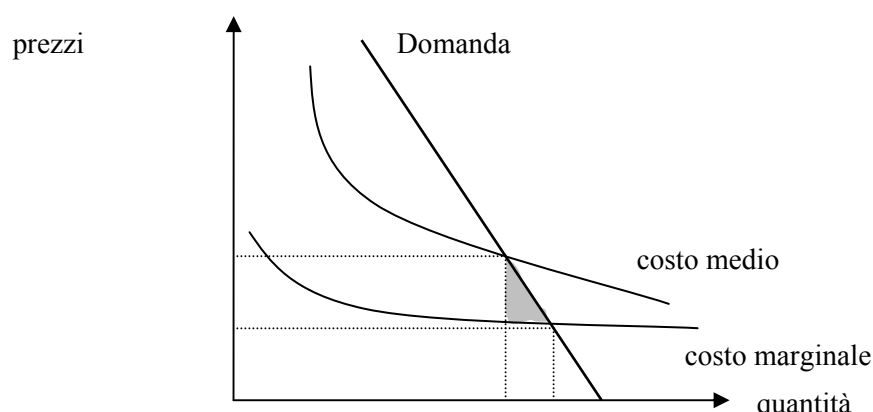
La questione è più complessa in quei casi in cui la produzione presenta sensibili **economie di scala**, e quindi ove il costo medio di produzione scende al crescere della dimensione produttiva. I settori nei quali vi sono

rilevanti infrastrutture, come reti energetiche, di telecomunicazione, ferroviarie, gasdotti, sono casi tipici in cui le economie di scala sono importantissime.

Considerate ad esempio una rete di distribuzione gas, che trasporti quantità crescenti di metano. Se la rete trasporta poco metano, il costo medio che verrà sostenuto per il trasporto sarà enorme, perché tutti i costi fissi della rete (tra cui quelli di ammortamento, in casi del genere molto elevati) saranno ‘spalmati’ su un piccolo quantitativo trasportato. Ma se la rete trasporta quantitativi crescenti, il costo medio di trasporto di un metro cubo scenderà continuamente e continuerà a scendere (la rete è sempre quella, indipendentemente dalla quantità di metano che essa trasporta), almeno fino a quando essa avrà capacità di trasporto disponibile: come abbiamo visto nel Capitolo 1, ci riferiamo a questi casi con il termine di **monopolio naturale**.

In casi del genere, come insegna la microeconomia elementare, la curva dei costi medi e marginali non coincidono, ma hanno la forma presentata nella Figura 8.2.

Figura 8.2 – Regolazione di un monopolio naturale



In questo caso, chi deve fissare il prezzo amministrato (chiamiamolo semplicemente **regolatore**) dovrebbe porlo pari al costo marginale, poiché è questo quanto accadrebbe, almeno tendenzialmente, in un mercato concorrenziale, ma non è in generale per nulla facile capire quali siano – in pratica – i costi marginali.

Come abbiamo visto nella lezione 1, questi sono una nozione astratta (nessuna impresa è particolarmente interessata nel calcolare quanto costerebbe aumentare la propria produzione di una quantità infinitesima). Anche la nozione di costo nella contabilità aziendale ad essi più vicina (i

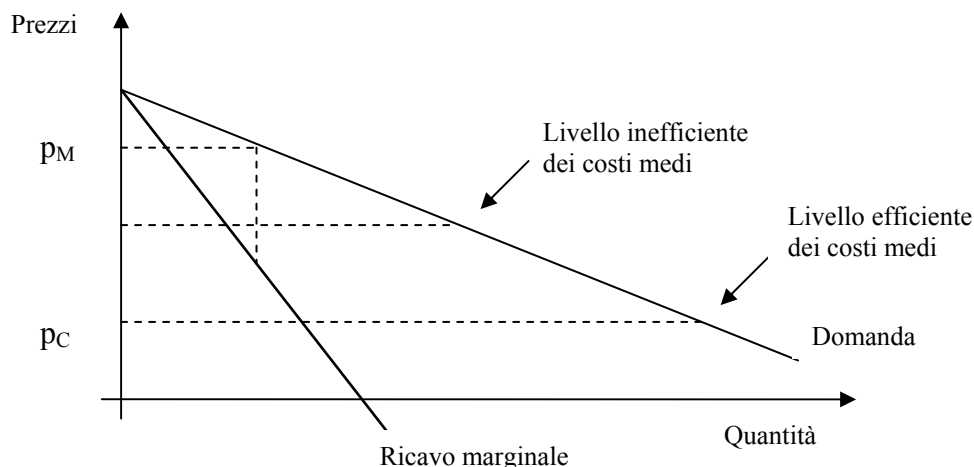
costi variabili unitari) è in genere molto difficile da misurare se non si è all'interno dell'azienda: guardando il bilancio di un produttore di cemento, posso infatti capire con relativa facilità quanto gli costi *in media* produrre una tonnellata di cemento, ma mi è del tutto impossibile calcolare quanto gli costi produrre una tonnellata *in più* di cemento rispetto a quanto non stia già facendo. Questo in genere lo sa soltanto il cementiere. In altre parole, vi sono rilevanti **asimmetrie informative** tra il regolatore e l'azienda regolata: come vedremo, questo è un problema di carattere generale, su cui avremo ancora da dire.

Inoltre, come risulta evidente dalla figura, i prezzi fissati pari al *costo marginale* sarebbero inferiori al *costo medio*, e quindi l'impresa dominante registrerebbe una perdita. Poiché questa risulterebbe dal fatto che il costo marginale non comprende i costi fissi, dovremmo quindi stabilire modalità – certamente complesse – per aumentare il prezzo in modo da consentire la loro copertura.

È pertanto in pratica assai frequente che il regolatore fissi direttamente i prezzi con riferimento ai **costi medi**, senza cercare di valutare i costi marginali. Naturalmente, come vediamo chiaramente dalla Figura 8.2 questa non è una regola di decisione ottimale, perché i consumatori preferirebbero pagare un prezzo ancora inferiore, pari al costo marginale, e pagando il costo medio rinunciano al piccolo triangolo di *surplus* ombreggiato in grigio: tuttavia questa è spesso l'unica soluzione concretamente praticabile, ed è quella in pratica utilizzata in molti settori, dall'energia elettrica al gas, dal trasporto ferroviario al servizio postale.

Anche avendo deciso di ricorrere ai costi medi, anziché ai costi marginali, la vita della regolatore non è però facile. Se infatti il management dell'azienda sottoposta a regolazione sa che le tariffe vengono fissate con riferimento ai costi medi, esso non avrà un particolare incentivo a contenere questi costi: come ha scritto efficacemente John Stigler “*the best of monopoly profits is quiet life*”. Egli potrà dunque facilmente incorrere in costi non necessari (in America si parla in questi casi di *goldplating*), oppure non opporsi con particolare vigore a richieste di aumenti dei prezzi dei fornitori o dei salari dei dipendenti: le aziende sottoposte a regolazione tariffaria hanno quindi, nella maggior parte dei casi, **problemi di efficienza**.

Questo punto, che non ha ricevuto fino a tempi recenti, come vedremo nel prossimo paragrafo, un'attenzione particolare, è realtà molto importante per il benessere collettivo: come mostra la Figura 8.3, dove torniamo per semplicità espositiva al caso elementare della curva dei costi piatta che abbiamo già utilizzato nella Figura 8.1.

Figura 8.3 : Il monopolista regolato inefficiente

Il monopolista non regolato, come abbiamo già discusso, praticerebbe un prezzo pari a p_M , e la regolazione, se non ci fossero problemi di efficienza, riuscirebbe ad imporgli un prezzo pari a quello concorrenziale p_C . Se egli persegue, tenendo razionalmente conto del meccanismo di regolazione che gli è imposto, una *quiet life*, i suoi costi saranno però superiori a quelli di una corrispondente azienda efficiente, ed il regolatore non riuscirà quindi a far sì che egli pratichi ai consumatori il prezzo p_C , bensì – come vediamo dal grafico – un prezzo ben più elevato.

Il controllo dell'efficienza dell'azienda regolata è quindi un problema cruciale da risolvere, se si vuole evitare che i consumatori – invece di finanziare i sovra-profitti del monopolista – ne finanzino comunque le inefficienze.

La nostra discussione, fino a questo punto, è stata condotta supponendo che l'azienda regolata produca un solo prodotto, ma in pratica naturalmente questo è un fatto assai raro: poste, ferrovie, aziende elettriche e del gas, producono molti servizi diversi, sotto il profilo della tipologia stessa del servizio (lettere ordinarie e raccomandate) e sotto quello della clientela cui il servizio è rivolto (trasporto passeggeri a breve distanza, trasporto passeggeri a lunga distanza, trasporto merci).

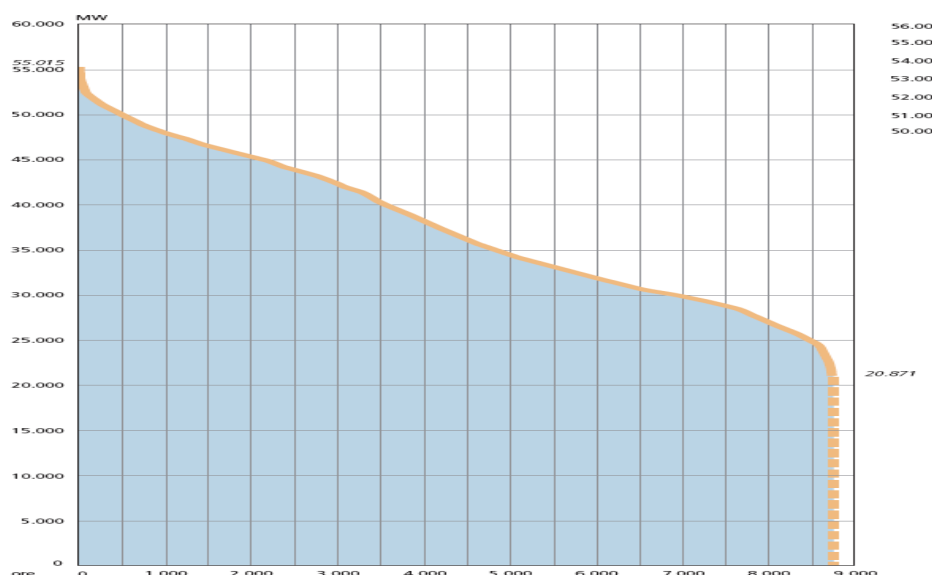
Per questo, la regolazione tariffaria delle aziende in posizione dominante deve risolvere un secondo problema molto importante oltre a quello del **livello della tariffa**, ovvero quello della **struttura della tariffa**.

Questo problema è suscettibile di una soluzione economica relativamente semplice: supponiamo che il monopolista regolato (le poste, per esempio) produca due soli servizi, corrispondenza ordinaria e pacchi. Quanto abbiamo

sopra detto sulla regolazione tariffaria del monopolista monoprodotto indica immediatamente come il prezzo di ciascun servizio dovrebbe essere uguale al costo medio che il monopolista sostiene per fornire quel servizio: se il prezzo del servizio di corrispondenza (ad esempio) fosse inferiore ai costi, e quello dei pacchi superiore, i clienti del servizio pacchi finanzierebbero, in parte, il servizio di corrispondenza, ed avremmo un classico caso di **sussidi incrociati**: come vedremo nel prossimo capitolo, questi casi sono molto frequenti, ed hanno una spiegazione molto interessante.

Il principio che abbiamo appena illustrato ci consente anche di chiarire un tipo particolare di tariffazione che è frequente in molti settori, che non necessariamente vedono la presenza di un monopolista: le **tariffe di picco**¹⁰¹.

Figura 8.4 – La curva di durata della capacità di trasporto di elettricità in Italia



Consideriamo il caso della rete elettrica nazionale, che deve assicurare il trasporto, in ogni istante, dell'energia richiesta da imprese e famiglie. I costi di questa rete sono in larga misura costituiti dagli ammortamenti e dagli interventi di manutenzione, che evidentemente sono proporzionali alla

¹⁰¹ Come vedremo più oltre, questo problema si presenta anche quando si debba valutare l'eventuale rilevanza antitrust dell'offerta, da parte di un'impresa in posizione dominante, di prezzi diversi per beni o servizi tra loro (almeno in apparenza) similari.

dimensione della rete stessa: come fissare i prezzi del servizio di trasporto, in un caso del genere? Per rispondere, dobbiamo capire come funziona la domanda di questi servizi. La Figura 8.4 mostra come vari in un anno la capacità di trasporto richiesta in Italia (sull'asse verticale, in MegaWatt, o MW). Come possiamo vedere, la capacità massima richiesta (circa 55.000 MW), o **capacità di picco**, è in realtà richiesta per pochissime ore, meno – nell'anno – di 100, tipicamente in corrispondenza delle giornate più fredde o, per l'aumento nell'uso degli impianti di condizionamento, in quelle più calde; al contrario, la domanda di **capacità fuori picco** è molto più bassa, e risulta pari a circa 20.000 MW per tutto l'anno¹⁰².

Per semplificare il problema di come fissare il prezzo del servizio di trasporto, supponiamo che la rete elettrica offra solo due servizi, ovvero il trasporto in picco e il trasporto fuori picco. Supponiamo che inizialmente la rete decida di far pagare il trasporto esattamente lo stesso prezzo, in picco e fuori picco, facendo quindi sì che i clienti che chiedono il trasporto fuori picco (chiamiamole, per semplicità, le famiglie) sussidino quelli che lo chiedono in picco (per semplicità, le imprese), dato che evidentemente la rete è stata dimensionata proprio per sopportare il carico richiesto da questi ultimi, e sono essi che dovrebbero sostenere i costi (ad esempio quelli di ammortamento) della rete così dimensionata.

In queste condizioni, è molto probabile che le imprese aumentino la loro domanda di trasporto di elettricità in picco, visto che il prezzo di questo servizio è molto basso, e presto la capacità della rete dovrà essere aumentata, mentre le famiglie ridurranno, nei limiti del possibile, la loro domanda di trasporto *off peak*. L'applicazione di un prezzo unico sarà quindi inefficiente perché stimolerà la domanda di picco (quando la rete è praticamente satura), mentre scoraggia la domanda fuori picco (quando la rete è sotto-utilizzata). In realtà, l'unico modo di fissare i prezzi in modo efficiente in un caso del genere sarà quello di **discriminare i prezzi**, facendo pagare alle imprese tutti i costi (di ammortamento e di manutenzione, e così via) che la rete elettrica ha dovuto sostenere per garantire la capacità necessaria a coloro che chiedono servizi di trasporto nelle ore di picco, e facendo invece pagare alle famiglie prezzi prossimi allo zero, poiché la loro domanda di servizi di trasporto non genera costi apprezzabili.

8.2 Regolazione della dinamica dei prezzi finali

Supponendo di aver risolto i problemi, non facili come abbiamo visto, della fissazione *del livello dei prezzi* di un'azienda sottoposta a regolazione tariffaria, in tutti i sistemi di regolazione si pone il problema di come

¹⁰² Le ore in un anno sono circa 8.800.

determinare *la dinamica dei prezzi nel tempo*: i costi dell'azienda regolata variano infatti nel tempo, per due ordini altri motivi principali. Per *cause esogene* all'impresa (l'aumento dei prezzi nell'economia provoca richieste di aumenti salariali da parte dei dipendenti, o aumentano i prezzi dell'energia e delle materie prime), e per *cause endogene* all'impresa (l'introduzione di nuove tecnologie può ridurre i costi di produzione, mentre una gestione inefficiente dell'impresa può farli aumentare; il management può d'altra parte decidere di aumentare o ridurre alcune spese totalmente discrezionali, come la pubblicità, determinando per questa via fluttuazioni nei costi medi sostenuti dall'impresa). Per questi motivi, vi è sempre una dialettica complicata tra azienda regolata ed autorità di regolazione, che può degenerare in una costante discussione circa l'ammissibilità, o meno, di particolari voci di costo, o l'efficacia delle scelte del management.

Una soluzione frequentemente utilizzata per evitare situazioni di questo genere è quella di consentire all'azienda regolata di recuperare i costi da essa sostenuti, e di remunerare, in qualche misura ritenuta "equa", il capitale da essa investito.

Questo sistema, detto negli Stati Uniti *rate-of-return regulation*, è però frequentemente inefficiente, perché l'azienda regolata non ha alcun incentivo razionale ad aumentare, o anche semplicemente a mantenere, il proprio livello di efficienza: proprio come abbiamo visto discutendo i problemi nella fissazione del livello tariffario, la perenne tentazione di vivere una *quiet life* porta il monopolista, presto o tardi, ed in misura maggiore o minore, a lasciar lievitare i propri costi, dato che esso non solo gode della sicurezza di vederli coperti dalle tariffe, ma anche della certezza che, in ogni caso, gli verrà riconosciuto un rendimento adeguato del capitale investito.

Per questo, a partire dagli anni 80, in molti settori sono stati adottati **meccanismi tariffari incentivanti**, nei quali l'evoluzione temporale della tariffa è determinata da **meccanismi di price cap**: la tariffa cresce, ogni anno, di quanto cresce l'inflazione dell'economia, meno un fattore X che rappresenta il tasso di crescita annuale dell'efficienza che il Regolatore si aspetta che sia conseguito dall'impresa regolata. Questa, se riesce ad aumentare l'efficienza più di X avrà i costi unitari che crescono meno della tariffa, e quindi i suoi utili cresceranno. In caso contrario, gli utili scenderanno, e pertanto l'azienda regolata avrà un incentivo razionale a conseguire guadagni di efficienza almeno pari ad X.

In sistemi di questo tipo, il fattore X viene fissato generalmente con cadenza almeno triennale, in modo da assicurare che l'impresa regolata possa effettivamente godere dei frutti di aumenti di efficienza particolarmente elevati, da essa conseguibili: se infatti il fattore X venisse fissato con cadenza più ravvicinata, ad esempio annuale, l'effetto incentivante

sparirebbe immediatamente, poiché l'azienda saprebbe che qualunque aumento di efficienza le sarebbe rapidamente sottratto l'anno successivo, aumentando opportunamente il fattore X.

8.3 Regolazione della qualità

Mentre, come abbiamo discusso, un monopolista tenderà in generale a ridurre le quantità e ad aumentare i prezzi, non è possibile fare previsioni altrettanto chiare per quanto riguarda il **livello di qualità** che sarà prescelto dal monopolista. E' possibile dimostrare, ma qui non lo faremo, che un monopolista potrà offrire o una qualità troppo alta o una qualità troppo bassa, a seconda della specifica domanda di qualità della sua clientela, e dei costi di fornitura dei diversi livelli di qualità.

Nel caso però il monopolista venga regolato con un meccanismo di *price cap*, che come abbiamo appena visto è per molti versi uno schema efficiente di regolazione, è possibile affermare con certezza che il monopolista razionale fornirà livelli di qualità troppo bassi: se infatti esso viene regolato soltanto con riferimento ai prezzi, una volta che il regolatore fissa il fattore X, il monopolista avrà una motivazione razionale per aumentare la sua efficienza almeno ad un tasso annuale pari ad X, ed il perseguimento di questo obiettivo sarà frequentemente reso più agevole lasciando deteriorare i livelli qualitativi.

Per questo, è in generale indispensabile prevedere anche meccanismi di regolazione della qualità negli schemi di *price cap*. Questi possono assumere forme diverse, come la fissazione amministrativa di livelli di qualità minimi, al di sotto dei quali il monopolista viene penalizzato mediante sanzioni pecuniarie (questo è ad esempio il sistema adottato nell'energia elettrica e nel gas in Italia).

8.4 Conclusioni

E' necessario sottolineare come, in molti casi, i problemi della regolazione del monopolio siano molto più complessi di quanto non li abbiamo sopra rappresentati: nei casi che abbiamo appena citato (elettricità, gas, ferrovie, ma naturalmente anche nelle telecomunicazioni) non vi sono più monopoli verticalmente integrati, ovvero aziende monolitiche che assicurano (ad esempio) dalla produzione al trasporto alla distribuzione di elettricità. Nel corso degli ultimi venti anni, con un processo che discuteremo parlando di alcuni di questi settori, le attività che presentano caratteri di monopolio sono state infatti gradatamente separate dalle attività che possono essere svolte da più operatori economici, in concorrenza tra di loro. Così, la distribuzione di elettricità è ancora un monopolio, perché è certamente un monopolio naturale, ma la produzione di elettricità è un'attività che viene svolta tra

diverse imprese generatrici, in concorrenza tra di loro. Queste imprese, per vendere l'elettricità che producono, devono però accedere alla rete di distribuzione, le condizioni di accesso alla quale sono perciò fondamentali: ce ne occuperemo nelle prossime lezioni.

9. REGOLAZIONE E CONCORRENZA: IL CONTROLLO DEI PREZZI DI ACCESSO

9.1 Introduzione

La nostra discussione della regolazione dei prezzi è stata finora condotta facendo riferimento esclusivamente *ai prezzi finali*, ovvero a quelli pagati dalla clientela dell'azienda regolata.

I prezzi finali sono di ovvia rilevanza. In molti settori, tuttavia, sono ormai molto importanti *i prezzi intermedi* ai quali un'azienda che possiede o controlla un'infrastruttura a rete ne offre l'utilizzo ad altri concorrenti, consentendo loro di accedere alla clientela finale.

Abbiamo visto nel Capitolo 6 come la normativa europea e quella italiana forniscano un quadro di riferimento per la fornitura di un tale servizio che chiameremo in generale *accesso*, almeno nel caso in cui la rete rappresenti un'*essential facility*, ovvero un'infrastruttura che non può essere replicata a costi compatibili con la fornitura del servizio, ed il cui utilizzo è dunque una vera e propria condizione necessaria per la fornitura del servizio stesso. In casi di questo genere, infatti, che tipicamente si verificano nelle telecomunicazioni, nei trasporti ferroviari, nell'energia elettrica e nel gas, il proprietario della rete è incentivato a negare l'accesso *tout court*, o a chiedere – con effetti equivalenti – un prezzo talmente elevato da rendere non economica la fornitura del servizio alla clientela finale da parte dei suoi concorrenti.

Come evitare che si verifichino, in questi casi, frequenti rifiuti di fornire ai concorrenti l'accesso alla rete da parte delle imprese dominanti?

Come abbiamo visto, ciò è senz'altro possibile applicando le normative antitrust, ma – vista la frequenza con cui si pongono, tipicamente, i problemi di accesso in questi settori – utilizzare come unico strumento l'applicazione *ex post* della normativa che vieta gli abusi di posizione dominante sarebbe ben poco efficiente: conviene quindi, per motivi analoghi a quelli che abbiamo discusso all'inizio della lezione precedente, occupandoci di regolazione dei prezzi finali, procedere ad una **regolazione *ex ante* dei prezzi di accesso**.

Quali criteri applicare nella fissazione di tali prezzi? Come vedremo, questo è un problema complesso, cui occorre dare risposte diverse:

- a seconda della tipologia di accesso richiesto: come vedremo è essenziale distinguere tra vere e proprie *essential facilities* e meri *bottlenecks*);

- a seconda della natura delle *facilities* in questione, ed in particolare della necessità di bilanciare l'interesse dello sviluppo *della concorrenza*, che ci porta a regolare, a vantaggio *dei concorrenti*, le tariffe di accesso, con l'interesse del proprietario della *facility*, cui la regolazione non dovrà far venir meno l'incentivo razionale alla sua manutenzione, al suo ampliamento, ed al suo sviluppo tecnologico.

Prima di proseguire, è il caso di sottolineare come la rilevanza pratica di questo problema sia andata rapidamente crescendo a partire dall'inizio degli anni ottanta. Storicamente, infatti, i settori caratterizzati dalla presenza di reti infrastrutturali erano caratterizzati da imprese verticalmente integrate, che consentivano di utilizzare efficientemente le reti. In seguito, la forte diminuzione dei costi medi di produzione, dovuta alle rilevanti innovazioni tecnologiche, all'introduzione di nuovi servizi e al notevole sviluppo della domanda, riduceva sensibilmente le barriere all'entrata, generando un'evoluzione di questi settori verso modelli più competitivi, caratterizzati tipicamente da forme più o meno concentrate di oligopolio.

Inizialmente, questo sentiero di sviluppo interessava il settore delle telecomunicazioni, nel quale esso portava a sviluppi molto rilevanti, che qui discuteremo nel prossimo paragrafo, ma – gradualmente – esso veniva percorso da altri settori come elettricità, gas e, con ritardo, ferrovie e poste.

9.2 Un caso emblematico: le telecomunicazioni

Il settore europeo delle telecomunicazioni è stato caratterizzato, fino agli anni Ottanta, da una struttura monopolistica: ad un operatore, solitamente pubblico anche in virtù degli interessi strategici che si riteneva le telecomunicazioni rivestissero per la sicurezza nazionale, venivano concessi diritti esclusivi per la gestione del servizio. I confini del monopolio erano molto estesi, e giungevano a coprire, oltre a tutti i servizi, anche la fornitura di apparecchi telefonici.

Un tale assetto di mercato era giustificato dalle importanti economie di scala derivanti dalle caratteristiche della tecnologia, e dalla volontà politica di conseguire un elevato grado di universalità del servizio telefonico: le telecomunicazioni erano dunque un tipico *merit service*. D'altro lato, l'ampiezza dell'estensione dei diritti di monopolio rappresentava una misura certamente non proporzionata, ottenuta dagli operatori storici grazie al loro potere di influenza.

Ma il ruolo della tecnologia era fondamentale: storicamente, infatti, le reti di telecomunicazioni erano caratterizzate dalla presenza di tecnologie analogiche di commutazione, che ne limitavano grandemente la capacità, e dall'utilizzo di un materiale costoso come unico mezzo di trasmissione: il rame. Era quindi economicamente impossibile creare una seconda rete di

telecomunicazioni in concorrenza a quella dell'operatore storico: le telecomunicazioni erano un monopolio naturale.

Alla luce dell'assetto proprietario e delle preferenze dei *policy makers*, la struttura tariffaria doveva garantire la copertura dei costi complessivi dell'operatore, ma non vi era alcuna necessità di un orientamento al costo delle tariffe relative ai singoli servizi. Al contrario, per favorire la diffusione della telefonia, spesso il monopolista offriva alcuni servizi in perdita (accesso, chiamate urbane), e riequilibrava i propri costi attraverso sussidi incrociati (*cross subsidies*), cioè alzando i prezzi molto sopra ai corrispondenti costi per i servizi rivolti ad utenti con maggiore capacità di spesa o minore elasticità della domanda rispetto al prezzo (come le utenze affari), oppure per i servizi a domanda maggiormente rigida (come le chiamate a lunga distanza, nazionali ed internazionali).

Nel corso degli anni Ottanta, si avviava tuttavia un radicale mutamento della tecnologia delle reti: la convergenza tra informatica e telecomunicazioni, e l'innovazione nei sistemi di trasmissione, consentivano un crescente utilizzo di cavi in fibra ottica, riducendo drasticamente i costi della trasmissione a lunga distanza¹⁰³; l'introduzione di sistemi di commutazione digitale, riduceva poi sensibilmente anche i costi di questa funzione. Le medesime innovazioni consentivano d'altro lato di espandere sensibilmente la gamma dei servizi che le reti – fisse e mobili – erano in grado di offrire, sia per la telefonia vocale che per il traffico dati.

Dal punto di vista economico, questi sviluppi tecnologici comportavano vari effetti significativi:

- la 'morte della distanza': se in una vecchia rete in rame, i costi tendevano ad aumentare con la distanza, a causa del costo dei portanti trasmissivi e della necessità di collocare frequenti ripetitori per amplificare il segnale. Il costo di trasmissione su una nuova rete in fibra era invece sostanzialmente invariante rispetto alla distanza;
- la 'morte della capacità': mentre le vecchie reti avevano vincoli fisici alla capacità trasmissiva, derivanti dall'uso di una tecnologia analogica su una rete in rame, e dai limiti propri delle tecnologie elettro-meccaniche utilizzate nelle centrali di commutazione, le reti digitali avevano una capacità estremamente elevata, e le nuove centrali di commutazione elettroniche erano in grado di gestire volumi di traffico molto superiori al passato;

¹⁰³ L'evoluzione tecnologica, che riguardava sia i sistemi di trasmissione che di commutazione, permetteva una drastica riduzione dei costi: tra il 1975 e il 1995 i costi di commutazione diminuivano di circa 10 volte, mentre – grazie all'introduzione della fibra ottica – i costi di trasmissione diminuivano di circa 10.000 volte.

- una vera esplosione della velocità trasmissiva, prima limitata da una trasmissione analogica ed una commutazione elettromeccanica, ma ora 'numerizzata' ed estremamente veloce.

La possibilità di trasmettere grandi volumi su grandi distanze a costi molto bassi, oltre ad abbassare enormemente i costi della telefonia vocale *long distance*, favoriva una vera esplosione del traffico dati, ed innescava una crescente "fame di banda" da parte delle aziende, che iniziarono a richiedere servizi sofisticati per trasmettere volumi sempre maggiori di dati.

Il drastico mutamento degli *economics* nelle telecomunicazioni veniva gradualmente ad incidere sulle scelte di politica economica: il cambiamento nel livello e nella struttura dei costi non consentiva più di considerare il settore come dominato da condizioni di monopolio naturale. Il venir meno dei vincoli di capacità consentiva poi l'offerta di nuovi servizi, e non vi erano più sufficienti motivazioni tecnologiche o economiche per impedire l'entrata di nuovi operatori in grado di fornirli. La *public policy* si orientava quindi gradatamente verso la liberalizzazione dell'entrata e della fornitura di servizi di telecomunicazione.

Questo profondo ripensamento dell'assetto di mercato e del quadro regolamentare, sfociava nel 1982 nel *break up* della AT&T americana in sette *baby Bells*, che continuavano a godere di un monopolio della telefonia locale, sia pure in aree geograficamente molto vaste, e in un operatore a lunga distanza che avrebbe operato in concorrenza con altri operatori. L'impatto di questo cambiamento strutturale delle telecomunicazioni americane fu molto profondo: le tariffe del traffico *long distance* si ridussero rapidamente, entrarono nuovi operatori, nuovi servizi vennero offerti, la qualità aumentò sensibilmente.

L'evoluzione della tecnologia, unita agli sviluppi strutturali regolamentari negli Stati Uniti, avviò anche in Europa un progressivo ripensamento delle politiche nei confronti delle telecomunicazioni. Prima a muoversi fu la Gran Bretagna, con la privatizzazione di British Telecom nel 1982 e la creazione di un duopolio nel mercato delle telecomunicazioni a partire dal 1984; in seguito, si avviò a livello europeo una riflessione più ampia circa l'opportunità di promuovere, mediante un'azione Comunitaria, la liberalizzazione dei mercati nazionali. Se infatti le telecomunicazioni erano state fino ad allora considerate come dominio delle politiche economiche interne di ciascuno Stato membro, diventava gradualmente evidente, a partire dalla metà degli anni Ottanta, come esse fossero importanti per la competitività non solo di quello Stato, ma di tutta la Comunità: una struttura dei prezzi nella quale il traffico *long distance* sussidiava fortemente il traffico locale, e le imprese sussidiavano gli utenti residenziali, creava evidenti svantaggi per le imprese europee in un contesto di crescente competitività internazionale.

La liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione veniva quindi considerata come una parte fondamentale del processo di completamento del Mercato Unico Europeo, che si sarebbe attuato a partire dal 1992, che richiedeva di superare l'assetto monopolistico dei mercati nazionali e di favorire – almeno in prospettiva – il consolidamento a livello europeo.

La Commissione Europea avviò quindi, a partire dal 1988, un grande riorientamento della politica economica per le telecomunicazioni. -Una parte fondamentale di questa politica, fu l'imposizione agli operatori storici di un obbligo di **fornitura di una rete aperta** (*Open Network Provision*, od ONP): per accelerare il dispiegarsi della concorrenza, più che promuovere lo sviluppo di reti alternative, la cui costruzione avrebbe richiesto periodi estesi, venne scelto un modello di *service-based competition*. Il quadro regolatorio risultante, indubitabilmente complesso, non privo di contraddizioni e di lentezze realizzative, fu nondimeno un grande successo, e trasformò in pochi anni le telecomunicazioni europee.

L'accesso alle reti doveva poi avvenire a prezzi equi, trasparenti e non discriminatori; gli operatori storici, avevano in particolare l'obbligo di pubblicare un listino dei prezzi di accesso, e le autorità di regolazione nazionali dovevano verificarne l'orientamento ai costi. Visto che il settore era stato investito, come discusso, da drastici cambiamenti tecnologici, i costi da prendere in considerazione nella fissazione dei prezzi di accesso non dovevano essere i costi medi, ma i **costi marginali di lungo periodo**, ovvero i costi complessivi (comprensivi della costruzione di infrastrutture, se necessario) da sostenere per consentire un determinato aumento dei livelli di traffico.

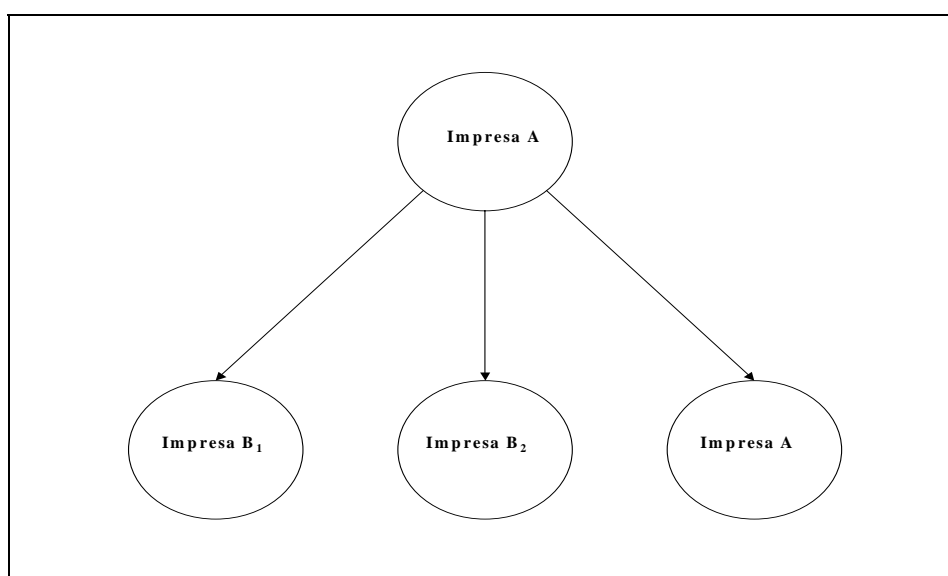
Questo approccio, sviluppato nel corso degli anni 80, è rimasto in vigore con contenuti aggiustamenti fino al 2003, anno in cui è stato introdotto un nuovo quadro regolamentare, la cui principale novità sotto il profilo della regolazione dei prezzi di accesso è quello di riconoscere come in molti servizi di telecomunicazione la concorrenza si sia ormai sviluppata a tal punto da consentire il graduale abbandono delle attività regolamentari consistenti nella fissazione di regole *ex ante*, essendo ormai sufficiente ricorrere all'intervento *ex post*, basato sulla normativa a tutela della concorrenza, quale garanzia di tutela dell'interesse pubblico contro abusi di posizione dominante.

9.3 Tipologie di rete, regolazione e concorrenza

Possiamo individuare due principali tipologie di reti cui – come vedremo – corrispondono diverse modalità di accesso: *one-way* e *two-way*.

La prima modalità si verifica nel caso in cui un'impresa A (cfr. Fig. 9.1) abbia il monopolio di una *essential facility*, che risulta indispensabile ad altre imprese (B_1 e B_2) per vendere un proprio servizio ai consumatori. Tuttavia, l'impresa A non ha bisogno delle altre imprese per vendere il proprio servizio, mentre le altre imprese hanno bisogno di A. Questo modello di accesso è molto diffuso ad esempio:

Figura 9.1 L'accesso *one-way*



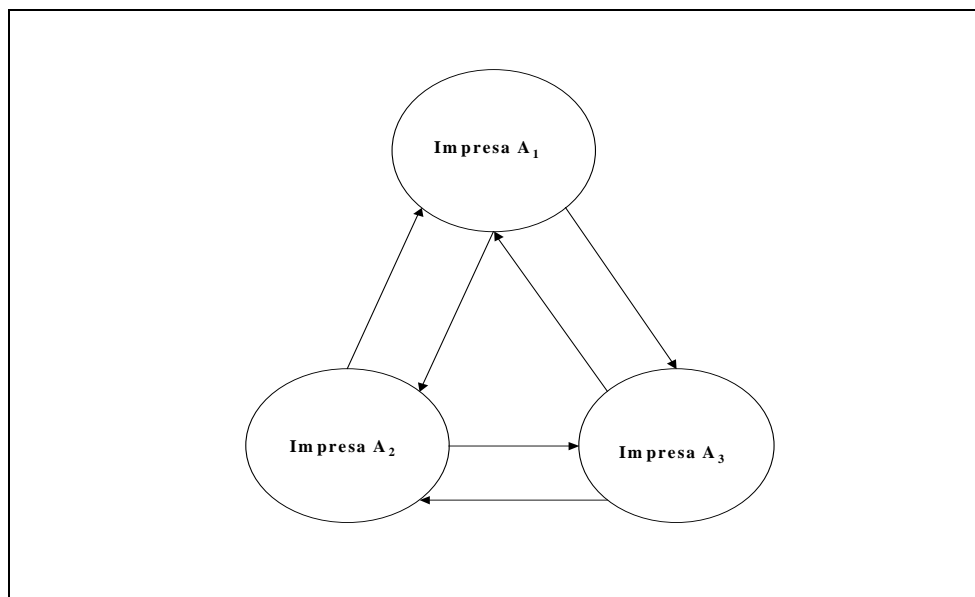
Fonte: Armstrong [1998].

- nella fornitura di servizi *internet*, dove diversi *service provider* devono ottenere l'accesso alla rete di un operatore telefonico per raggiungere la propria clientela;
- nel settore del gas o dell'elettricità, dove una società venditrice deve avere accesso alla rete di gasdotti per consegnare l'energia ai propri clienti;
- nel settore ferroviario, dove vari operatori che gestiscono treni devono accedere alla rete infrastrutturale.

Le reti *one-way* costituiscono il primo caso con riferimento al quale sono state storicamente analizzate le tematiche relative all'accesso.

Il secondo caso (Figura 9.2), si verifica quando ciascuna impresa interessata deve chiedere, ma nel contempo concedere, l'accesso alla propria infrastruttura: abbiamo qui dunque un accesso *two-way* o un'interconnessione.

Figura 9. 2 L'accesso *two-way*



Fonte: Armstrong [1998]

Il modello di accesso *two-way* è ormai molto diffuso nelle telecomunicazioni, tra operatori di rete fissa nazionali (come Telecom Italia e Wind) o internazionali (come British Telecom e France Télécom) o di rete mobile (come Omnitel e Tim). Ma esso è rilevante anche per le grandi reti energetiche nazionali. In questo caso, tipicamente, chi è connesso alla rete dell'impresa A_1 può voler comunicare (o comprare, o vendere energia) con chi sia connesso ad A_2 o ad A_3 , e viceversa. Le relazioni tra le due reti possono essere di concorrenza o di non concorrenza (o, meglio, di complementarità).

Il primo caso è tipico degli operatori nazionali di telecomunicazioni che devono utilizzare la rete di un operatore concorrente per permettere ai propri utenti di comunicare con gli abbonati di quest'ultimo. Il secondo caso riguarda, ad esempio, gli operatori internazionali delle telecomunicazioni (France Télécom utilizza la rete di Telecom Italia per consentire agli utenti francesi di comunicare con quelli italiani di Telecom Italia, e viceversa, ma i due operatori non sono direttamente in concorrenza tra loro), o l'energia, nel caso in cui le reti appartengano a produttori o consumatori.

Come traspare dagli esempi proposti, la distinzione tra l'accesso *one-way* e l'accesso *two-way* non è legata alle caratteristiche dei servizi¹⁰⁴ offerti, ma al grado di complementarietà tra le reti possedute dai diversi operatori.

La distinzione tra le due modalità di accesso ha importanti conseguenze sulla determinazione delle tariffe di accesso e sull'impostazione della politica economica.

Nel caso *one way*, la regolazione *ex ante* delle tariffe di accesso garantisce l'allocazione efficiente delle risorse, impedendo all'operatore dominante di fissare condizioni eccessivamente onerose che blocchino l'entrata dei nuovi concorrenti. Nel secondo caso non è invece in generale indispensabile regolare: poiché le imprese hanno bisogno di accedere l'una alla rete dell'altra, un comportamento escludente non è in generale razionale. D'altra parte, può essere necessario ricorrere alle normative *antitrust* per impedire a questi operatori di concludere accordi collusivi, che determinerebbero un aumento dei prezzi dei servizi finali.

9.4 I prezzi di accesso

In linea di principio, la fissazione dei prezzi di accesso risponde ai medesimi criteri della fissazione dei prezzi finali: nonostante in teoria sarebbe preferibile fissarli con riferimento ai costi marginali, in pratica essi vengono spesso fissati (nelle reti elettriche, in quelle del gas, e nelle reti ferroviarie) con riferimento ai costi medi.

Soltanto nelle telecomunicazioni viene utilizzato attualmente il principio del costo marginale, anche se questo viene riferito al **lungo periodo** (come si ricorderà, in economia il lungo periodo è quel periodo di tempo che consente di cambiare il dimensionamento degli impianti). In questo modo, si tiene conto quindi non soltanto dei costi marginali di breve periodo (che spesso sono trascurabili: il costo per far transitare sulla rete di Telecom Italia un minuto di conversazione addizionale è praticamente pari a zero), ma anche del costo che il proprietario della rete sopporterebbe per adeguare le dimensioni della rete all'aumento di traffico, in base alle migliori tecnologie attualmente disponibili.

Il motivo di questo differente approccio alla regolazione delle telecomunicazioni ha essenzialmente natura storica, e dipende dal fatto che, in questo modo, i prezzi che i concorrenti devono pagare per l'accesso sono particolarmente bassi, dato che la tecnologia in questo settore è da tempo in rapido sviluppo, ed i costi quindi tendono a ridursi significativamente.

¹⁰⁴ A questo proposito, è utile sottolineare che il grado di complementarietà tra i servizi è legato all'evoluzione tecnologica e, in quanto tale, è destinato a modificarsi nel tempo a seconda degli sviluppi tecnologici che si verificheranno nel settore.

9.5 La separazione strutturale

Come abbiamo discusso, per motivi storici, gli operatori dei servizi infrastrutturali – elettricità, gas, telecomunicazioni, trasporto ferroviario – hanno storicamente assolto una duplice natura: quella di gestore della rete infrastrutturale, e quello di produttore di servizi che utilizzano la rete infrastrutturale. Quando nuovi concorrenti, la cui esistenza è resa possibile dalla tecnologia e, oppure, dall'aumento della domanda, chiedono l'accesso alla rete, come abbiamo visto è socialmente efficiente introdurre una qualche forma di regolazione del prezzo di questo accesso.

A questo fine è pertanto sempre necessaria, in questi casi, come minimo una qualche forma di **separazione contabile**, tra i costi e i ricavi che l'impresa dominante ritrae dalla gestione dell'infrastruttura, e quelli che essa ricava dall'offerta del servizio. Se tale separazione non venisse effettuata, l'impresa dominante potrebbe realizzare **sussidi incrociati** tra servizi diversi, che potrebbero essere utilizzati per ostacolare l'entrata di nuovi concorrenti mediante riduzioni nel prezzo finale finanziate da aumenti del prezzo di accesso. In pratica, con la separazione contabile, l'autorità di regolazione richiede all'azienda regolata di tenere una contabilità separata per ciascun *business* oggetto di separazione¹⁰⁵.

In alcuni casi questa misura può non essere sufficiente a garantire un accesso a condizioni eque e non discriminatorie dei concorrenti alla rete dell'operatore storico:

- per le inevitabili imprecisioni in cui incorre la separazione contabile, a causa dei molteplici problemi connessi all'allocatione dei costi comuni e congiunti;
- per i problemi che possono porsi sotto il profilo della qualità del servizio di accesso (ad esempio, un operatore delle telecomunicazioni costretto a fornire ai concorrenti l'accesso alla propria rete, potrebbe cercare di fornire loro centralini o linee difettose);
- per la possibilità, frequente in alcuni casi, che l'operatore storico ammetta in opera molteplici strategie ostruzionistiche.

In questi casi, può essere necessario ricorrere a forme di separazione più incisiva, ad esempio imponendo che venga costituita una NetCo, società proprietaria della rete (**separazione societaria**), ed in alcuni casi che la proprietà di quest'ultima sia in capo a soggetti diversi da quelli che offrono il servizio sulla rete stessa (**separazione proprietaria**).

¹⁰⁵ Dato che l'oggetto di attenzione del Regolatore sono i costi, ciascun *business* viene così a disporre di un proprio Conto Economico; non necessariamente, però, di un proprio Stato Patrimoniale, la cui preparazione è comunque particolarmente complessa nel caso vi siano *assets* rilevanti condivisi da più attività.

Tutte queste soluzioni presentano costi e benefici, che possono essere molto diversi da settore a settore.

Tipicamente, se una separazione proprietaria garantisce una totale indipendenza della NetCo, i cui managers si prodigheranno per facilitare l'utilizzo della rete da parte dei concorrenti dell'operatore storico, perché così facendo aumenteranno il proprio fatturato, una gestione totalmente separata della rete tende ad indebolire anche le **economie di coordinamento**.

Queste possono assumere forme diverse: ad esempio, nelle ferrovie, le ruote dei vagoni possono essere disegnate con la finalità di aumentarne la velocità, o con quella di ridurre il consumo della rotaia derivante dall'attrito, e questo è certamente un argomento che favorisce uno stretto coordinamento tra gestione dell'infrastruttura e gestione del servizio. In secondo luogo, nelle reti di telecomunicazione, la scelta degli apparati di rete non è indipendente dalla scelta circa i servizi che sulla rete devono essere offerti. In terzo luogo, è probabile che se il proprietario della rete non offre anche servizi su di essa, esso abbia un incentivo razionale a contenere il più possibile gli interventi di manutenzione preventiva, dato che i problemi di continuità ed affidabilità del servizio non si materializzeranno per un periodo di tempo assai lungo.

La questione delle forme di separazione tra rete e servizio è dunque molto complessa, e deve essere valutata con riferimento al caso concreto di cui ci si deve occupare.

10. BENEFICI E COSTI DELLA REGOLAZIONE: PROBLEMI DI AGENZIA E GRUPPI DI INTERESSE

10.1 Introduzione

Nelle lezioni precedenti abbiamo discusso come, in certe condizioni, può essere adottata la decisione di regolare un settore, e come una tale scelta spesso generi complessi problemi riguardanti i prezzi finali, quelli di accesso e – in taluni casi – l'universalità del servizio. Una tale scelta ha evidenti implicazioni istituzionali. È infatti possibile utilizzare per la regolazione un'ampia gamma di soluzioni, comprese tra i due estremi della **gestione diretta da parte della mano pubblica** dell'attività in questione (la proprietà è, in fondo, la forma più radicale di regolazione!) e della **gestione privata, ma sottoposta a regole ed interventi amministrativi**.

Entrambe le soluzioni presentano diverse varianti possibili. Per quanto riguarda la prima, lo Stato può gestire direttamente un'attività commerciale (fino al 1993¹⁰⁶ il servizio postale in Italia era gestito da una Direzione del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni), farlo attraverso un Ente pubblico economico (la soluzione adottata fino al 2000 per le Poste), oppure attraverso una società di capitali posseduta in via totalitaria (Rete Ferroviaria, ANAS), maggioritaria (Terna), o con una minoranza sufficiente ad assicurare il controllo di fatto sulla società (ENEL, ENI). Alternativamente, lo Stato può decidere di regolare per via amministrativa il comportamento di imprese private nei casi in cui esso – per l'esistenza di fallimenti del mercato, o per altri motivi – abbia rilevanza sotto il profilo del pubblico interesse (cui la Corte Suprema americana si riferisce, efficacemente, con il termine *business affected with public interest*).

Le differenze tra le diverse soluzioni sono molteplici, se esse si considerano dal punto di vista del Diritto Amministrativo. Tuttavia, dal punto di vista economico esse presentano una caratteristica comune: sono un **problema di agenzia**.

10.2 Il problema di agenzia

Un problema di questo genere si presenta ogni qualvolta un agente economico (il **mandante**, o – all'inglese – il **principale**) offre ad un altro (il **mandatario**, o **agente**) un contratto per l'esecuzione di un incarico più o meno complesso. Questa relazione è quasi sempre di difficile gestione per tre motivi principali, che possiamo spiegare con semplicità riferendoci ad

¹⁰⁶ La trasformazione dell'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni in Ente pubblico economico è stata disposta dalla legge 29 gennaio 1994, n.71.

un caso ipotetico, come quello di una fabbrica di ombrelli di Napoli che assuma un venditore assegnandogli un dato quartiere di Milano, per un compenso fisso mensile.

Ora, poiché è evidente che gli ombrelli si vendono meglio in caso di maltempo che con il sole, sarà interesse del produttore che l'agente venda ombrelli con particolare alacrità quando piove e tira vento. L'agente, tuttavia, preferirà vendere ombrelli quando il clima non è così inclemente. Il primo problema di qualsiasi contratto di agenzia, è dunque che **gli obiettivi del mandante e del mandatario sono diversi**.

Questo problema è complicato dal fatto che non solo il mandatario ha obiettivi diversi, ma egli conosce molto meglio del mandante il quartiere in cui opera, le abitudini dei suoi abitanti, la disponibilità di portici e mezzi pubblici, oltre che naturalmente la meteorologia: il secondo problema di qualsiasi contratto di agenzia, è quindi che il mandatario, che ha obiettivi diversi da quelli del mandante, ha anche **migliori informazioni** del mandante. Il mandante deve quindi sopportare rilevanti **costi di monitoraggio** per controllare le attività del mandatario.

In casi come quelli descritti dall'esempio, questo problema può essere risolto facilmente, facendo dipendere una parte della retribuzione del mandatario dalle vendite: in questo modo, viene costruito un **meccanismo incentivante** che opera un riallineamento degli obiettivi del mandatario con quelli del mandante. Ma in problemi come quelli di cui ci occupiamo in questo corso, ciò non è in generale possibile.

I problemi di agenzia sono poi in questi casi particolarmente complessi. Schematizzando, infatti, il problema di agenzia è qui triplice: i politici operano come agenti degli elettori, che agiscono da principale; il Regolatore opera come agente dei politici, che agiscono da principale; l'impresa regolata opera come agente del Regolatore, che agisce da principale.

A ciascuno dei livelli di questa catena di problemi di agenzia, esattamente come nel caso degli ombrelli, il comportamento dell'agente può deviare, anche significativamente, da quello che il principale desidererebbe per la **diversità delle funzioni-obiettivo**. Così, ad esempio, i politici possono voler utilizzare il servizio postale per assumere dipendenti nei propri collegi elettorali: ciò aumenta i costi del servizio, e quindi non corrisponde certamente ad un obiettivo della clientela, ma aumenta la probabilità di essere rieletti, obiettivo di indubbia importanza per un politico.

Il Regolatore potrebbe poi, ad esempio, cercare di ridurre le tariffe di un'azienda pubblica, perché le considera troppo elevate, ma ciò potrebbe contrastare con un obiettivo del Governo di privatizzare l'azienda in questione realizzando un introito elevato, obiettivo che sarebbe messo a repentaglio da un intervento troppo severo sulle tariffe. Infine, un'impresa

regolata potrebbe aumentare alcune delle sue voci di costo per convincere il Regolatore ad accordarle una tariffa più elevata.

Un secondo problema deriva dalla difficoltà incontrata dal principale nel definire un ragionevole meccanismo regolatorio, stante i **vantaggi informativi posseduti dall'agente**. A titolo di esempio, si pensi alle difficoltà incontrate dal Regolatore nel definire i prezzi di un servizio qualora non conosca con esattezza i costi sostenuti dall'impresa e la sua funzione di domanda. In questo caso un'errata stima dei costi potrebbe consentire all'impresa di conseguire extra profitti, oppure delle perdite.

In generale, l'efficacia e i costi delle politiche regolamentari dipendono dalla natura del rapporto di agenzia: al primo livello (cittadini-politici) essa riflette le caratteristiche del sistema politico; al secondo (politici-regolatori) dipende dal rapporto più generale tra potere politico e funzioni amministrative dello Stato, ed in particolare il grado di indipendenza del Regolatore dal potere legislativo ed esecutivo; infine il terzo (Regolatore - impresa regolata) rispecchia l'efficienza del Regolatore, ed in particolare la sua capacità/volontà di ottenere informazioni adeguate a svolgere efficacemente il suo compito.

Quest'ultimo aspetto è spesso discusso sotto il profilo della **cattura del Regolatore** da parte dell'azienda regolata. Questa, grazie alle asimmetrie informative a suo favore - particolarmente forti quando essa, godendo di un monopolio sul mercato, goda anche di un quasi-monopolio sulle informazioni relative al mercato stesso - e grazie ad un'azione efficace di *lobbying*, può gradualmente spingere il Regolatore ad agire in suo favore, anziché in difesa del pubblico interesse.

Nonostante siano in effetti reperibili casi (o sospetti) che confermino questa ipotesi, è più probabile che le azioni poste in essere dall'azienda regolata giungano raramente ad una vera e propria "cattura" del Regolatore, ma ne riducano frequentemente il grado di efficienza e la qualità delle decisioni.

I problemi sono dunque molteplici, ed in realtà la probabilità che gli obiettivi dei cittadini vengano nella pratica perseguiti non è molto elevata: oltre al pericolo di una *market failure*, l'interesse pubblico corre un pericolo di *regulatory failure*, ovvero che le politiche economiche in campo regolamentare siano inefficaci o anzi – come ora discuteremo – possano rivelarsi nel complesso dannose, perché distorte, da potenti **gruppi di interesse**, verso finalità particolari.

10.3 Gruppi di interesse

Fino ad ora, abbiamo supposto che il Regolatore sostituisca la mano 'invisibile' della concorrenza con quella 'visibile' della regolazione, e che

scopo unico della regolazione sia quello di garantire risultati socialmente desiderabili quando la concorrenza non è in grado di produrli.

Ancora oggi la tutela dell'interesse pubblico costituisce la principale giustificazione all'intervento regolatorio nell'economia anche se varie ricerche empiriche hanno evidenziato come la regolazione possa favorire, anziché disincentivare, scelte distorsive nell'impiego dei fattori produttivi: nel settore aereo americano, l'eliminazione avvenuta all'inizio degli anni 80 di una regolazione pervasiva, faceva esplodere la concorrenza, cadere i prezzi e aumentare enormemente il numero di passeggeri trasportati.

La riflessione su fatti di questo tipo ha alimentato lo sviluppo di interpretazioni teoriche alternative, tra le quali la principale è la **teoria dei gruppi di interesse**. Secondo questa teoria è possibile spiegare gli interventi di regolazione come risposte alle richieste di tutela degli interessi che emergono da alcuni gruppi (di consumatori, di imprese o altri ancora) che, organizzandosi opportunamente, cercano di influenzare il comportamento del Regolatore¹⁰⁷.

La teoria dei gruppi di interesse appartiene all'insieme più vasto delle **teorie dell'interesse privato**, secondo le quali esisterebbe un vero e proprio "mercato" dove il bene scambiato è la regolazione. La domanda è espressa dai gruppi portatori di interessi organizzati, non solo dei produttori ma anche dei consumatori, mentre l'offerta proviene dai politici e dai funzionari che ricevono in cambio voti e sostegni finanziari¹⁰⁸.

La regolazione diventa così uno strumento per **ridistribuire il reddito in favore dei gruppi più organizzati**, piuttosto che per eliminare i fallimenti del mercato o favorire comportamenti efficienti delle imprese. Imponendo vincoli all'entrata e controlli sui prezzi lo Stato limita, di fatto, la concorrenza e tutela gli interessi delle imprese regolate generando delle rendite per gli operatori, in termini di maggiori profitti. Costoro assumono, a loro volta, dei comportamenti diretti al perseguimento della rendita (*rent-seeking behaviour*) che li portano ad investire risorse per aumentare la rendita stessa invece che per raggiungere una maggiore efficienza.

È importante sottolineare che, al pari della teoria dell'interesse pubblico, anche nelle teorie dell'interesse privato, la regolazione deriva dalla scelta razionale di agenti economici massimizzanti. Tuttavia, mentre nel primo caso è frutto delle decisioni di un Regolatore benevolente, che massimizza il

¹⁰⁷ Inizialmente questo approccio venne formulato da politologi e sociologi che si occupavano del ruolo dei gruppi di interesse nelle società democratiche moderne, ma queste teorie sono poi state riprese in economia, a partire dal 1971, da Stigler in "*The theory of economic regulation*", che è diventata un riferimento fondamentale per tutta l'analisi successiva.

¹⁰⁸ La teoria della cattura del Regolatore, che abbiamo sopra discusso, è quindi un caso classico di teoria dell'interesse privato.

benessere sociale, nel secondo caso scaturisce dalla massimizzazione degli interessi privati del Regolatore e delle imprese regolate. Queste ultime richiedono allo Stato (politici ed amministratori) l'attuazione di interventi regolatori che accrescono il loro benessere e non quello collettivo. Dal canto suo lo Stato, che può concedere benefici a gruppi o individui poiché dispone del potere di coercizione di cui la regolazione è l'espressione in campo economico, beneficia a sua volta dei favori delle imprese regolate.

Come sovente succede, i diversi modelli teorici – presi singolarmente - non sono capaci di spiegare molti aspetti nella realtà. Come le teorie dell'interesse pubblico non riescono a spiegare per quale motivo la fine della regolazione del trasporto aereo americano si sia risolta in un sostanzioso calo dei prezzi dei servizi di trasporto, le teorie dell'interesse privato non danno conto dei pur numerosi casi in cui il Regolatore ha ridotto i prezzi e, contenendo profitti eccessivi, spinto all'aumento nel grado di efficienza, come si è ad esempio verificato nelle telecomunicazioni europee.

Presi nel loro complesso, i diversi contributi hanno, comunque, arricchito e resa più complessa la riflessione sui problemi della regolazione. La teoria dell'interesse pubblico, giustificando la regolazione unicamente in termini di intervento destinato a curare i fallimenti del mercato, aveva, infatti, trascurato di rispondere alle domande più generali sugli obiettivi che i politici e i burocrati attribuiscono alla regolazione.

Si può giungere così ad una **sintesi delle diverse interpretazioni analitiche in termini dinamici**: gli interventi regolatori vengono visti come tappe successive di un continuo processo di bilanciamento tra interessi diversi, che porta ad attribuire al Regolatore il ruolo sia di difesa e promozione dell'interesse pubblico, sia di mediatore nella negoziazione tra soggetti o gruppi portatori di interessi diversi.

Alla luce di quanto discusso in questa lezione, non è purtroppo possibile dare per scontato che la regolazione sia sempre efficace nel risolvere i problemi di *market failure*, o uno strumento sempre adeguato a perseguire altri obiettivi di politica economica: la *regulatory failure*, ed i suoi costi, è un esito certamente possibile.

11. SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE

11.1 Introduzione

Nella nostra cultura, è radicata la convinzione che molti servizi debbano essere “universali”. Quando si voglia definire meglio sul piano pratico cosa si debba intendere per “universalità” le cose si complicano: se percepiamo infatti il telefono come servizio che dovrebbe essere disponibile universalmente, non troviamo nulla di strano che chi non paga la bolletta non riceva il servizio. Neppure ci pare strano che alcune famiglie – abitanti, ad esempio, in una località isolata – non potranno mai ricevere un altro servizio “universale”, come il gas di erogazione, e potranno essere connesse alla rete di distribuzione elettrica o a quella di telecomunicazione solo versando un cospicuo concorso spese all’azienda distributrice. E cosa fare, poi, se un utente è in grado di pagare una “moderata” cifra per un servizio: bisogna fornirglielo comunque; oppure fornirglielo, ma in forma ridotta?

La nostra nozione di servizio universale è dunque inconsistente? No, non lo è. Essa è in parte soggettiva perché è **ampiamente basata su motivazioni extra-economiche**. Se la collettività ritiene che un dato servizio abbia carattere *meritorio* (consumarlo è quindi un bene), essa può decidere di intervenire per favorirne l’offerta e/o il consumo da parte di quelle fasce di popolazione (che chiameremo fasce deboli) che altrimenti non ne usufruirebbero.

Ciò può avere ampie implicazioni perché:

- 1) Decidere *cosa* sia meritorio è un **atto d’imperio**, basato su considerazioni politico-sociali, e dunque ampiamente soggettive. La regolazione con finalità sociali può dunque essere certamente effettuata da un Regolatore “benevolente” che interpreta la nozione di *meritorio* insita nelle preferenze della collettività. D’altra parte, il Regolatore può essere sensibile alla pressione di gruppi d’interesse: come abbiamo visto ciò è sempre possibile, ma è evidente che la probabilità aumenta quanto più sono qualitative, ed in fondo impalpabili, le motivazioni per la regolazione. **Appellarsi alla difesa del “servizio pubblico” (le cui relazioni con la nozione di “servizio universale” saranno chiarite più oltre) è, in altre parole, una delle strategie preferite dai gruppi di interesse.**
- 2) Storicamente, l’operatore gravato di obblighi di fornitura di *servizi meritori* veniva “ricompensato” con l’attribuzione di un diritto di monopolio (o diritto esclusivo). Se i costi di quegli obblighi erano però inferiori ai profitti conseguibili in monopolio, diveniva razionale per un operatore farsi paladino del servizio pubblico per poter godere di un diritto esclusivo. **La nozione di “servizio pubblico” è dunque una**

delle leve preferite anche da chi voglia monopolizzare il mercato, o difendere il mantenimento di un diritto esclusivo di cui si trovi a godere.

Il servizio universale è dunque terreno delicato per l'analisi economica, perché vi si mescolano problemi analitici, con aspetti politico-sociali, strategie dei gruppi di interesse, tentativi di creare o mantenere barriere all'entrata sul mercato¹⁰⁹. Il problema è reso più complesso da una notevole confusione, solo in parte lessicale, tra nozioni di complessa definizione, come “servizi di interesse generale”, “servizi essenziali”, “servizi pubblici”, “servizio universale”: è dunque necessario mettere, anzitutto, un po' d'ordine.

11.2 Servizi e interessi generali

Secondo una recente definizione della Commissione Europea, i **servizi di interesse generale** sono quelli che “*contribuiscono in maniera rilevante alla competitività generale dell'industria europea e alla coesione economica, sociale e territoriale*”¹¹⁰. I **servizi di interesse economico generale** “*si differenziano dai servizi ordinari per il fatto che le autorità pubbliche ritengono che debbano essere garantiti anche quando il mercato non sia sufficientemente incentivato a provvedervi da solo*”¹¹¹.

Queste definizioni, alquanto faticose, possono essere chiarite sulla base delle analisi economiche che abbiamo sviluppato fino a qui nel corso: sono servizi di interesse generale quelli che abbiano per qualche motivo un **carattere meritorio**, nel senso che la loro fornitura soddisfa in qualche modo interessi generali. Prima di proseguire, è opportuno osservare come la *meritorietà* sia una categoria analitica da utilizzare con estrema parsimonia: certamente il latte fa bene ai bambini, e la fornitura di latte da questo punto di vista potrebbe essere considerata come caratterizzata da qualche meritorietà, ma questo certamente non giustificherebbe una estesa regolazione dell'industria casearia, che prevedesse ad esempio anche qualche obbligo di fornitura di latte a tutti i bambini.

In secondo luogo, il riferimento alla coesione sociale indica che, in alcuni casi, alcuni servizi possano soddisfare interessi generali in quanto essi vengono utilizzati per **finalità redistributive**: come vedremo meglio nel seguito, effettivamente, con qualche frequenza, categorie particolari di

¹⁰⁹ Si ricordi, sul punto, la nostra discussione del caso Corbeau nella sezione antitrust del nostro Corso.

¹¹⁰ Comunicazione della Commissione “I servizi d'interesse generale in Europa” [2001/C 17/04], par. 8.

¹¹¹ Ibidem, par.14.

utilizzatori pagano alcuni servizi meno di quanto ai produttori non costi fornirglieli.

In terzo luogo, il riferimento alla nozione di "coesione territoriale", potrebbe essere razionalizzata come indicante che, in alcuni casi, taluni servizi possano espletare delle importanti **esternalità positive**. Questo è ad esempio il caso delle ferrovie, che riducono l'inquinamento e possono facilitare il trasporto di merci dalle aziende produttrici ai consumatori, ma anche di altri servizi come l'elettricità o le telecomunicazioni.

In quarto luogo, ma questo, è importante osservare, vale soltanto per i servizi di interesse *economico* generale, la rilevanza pubblicistica di alcune attività potrebbe dipendere dall'esistenza di quelle che ormai abbiamo imparato a chiamare *market failures*, nel senso che il mercato, da solo, non è "*sufficientemente incentivato a provvedervi da solo*".

Vi sono dunque **quattro principali motivi** per i quali alcune attività economiche possano essere identificate – come efficacemente scrive la Corte Suprema americana – come *business affected with public interest*: il fatto che essi forniscono beni o servizi meritori; che essi abbiano rilevanza sotto il profilo della distribuzione del reddito; che essi generino importanti esternalità positive; che nella loro produzione si registrano infine, per vari motivi, *market failures* significative.

Un punto rilevante da considerare, è che in ogni caso le motivazioni che possono portare ad etichettare una data attività come "di interesse generale" dipendono da vari fattori tecnologici, e da scelte politiche, che possono evolvere nel tempo: ad esempio, la telefonia fissa è ancora considerata come un servizio di interesse economico generale, nonostante il fatto che ormai il numero degli abbonati alla telefonia radiomobile abbia ampiamente superato quello dei cittadini residenti; di converso, nonostante l'evidente importanza dello sviluppo di Internet per la competitività e per la coesione sociale, la fornitura di banda larga non è ancora esplicitamente considerato come un servizio di interesse economico generale: la nozione di interesse generale è quindi, e non potrebbe essere altrimenti, una **nozione storicamente determinata**, dalla tecnologia, e dalle decisioni collettive della società.

In generale, se una determinata attività viene ritenuta di interesse generale (ma non necessariamente se è di interesse *economico* generale), essa viene gravata di un **obbligo di fornitura universale**, che può essere riferito ad un profilo geografico (ad esempio: fornire telecomunicazioni o elettricità in

tutto il Paese), e/o con riferimento a "fasce deboli" della popolazione, le quali devono poter accedere al servizio a "condizioni abbordabili"¹¹².

11.3 L'ambigua nozione di servizio pubblico

Se la **nozione di servizio universale** è dunque chiaramente interpretabile da un punto di vista economico, questo non è certamente il caso della **nozione di servizio pubblico**, nei confronti della quale -invero- anche dottrina giuridica e giurisprudenza manifestano notevoli perplessità.

L'origine di quest'ultima nozione è rintracciabile, in campo giuridico, nei primissimi anni del '900, quando prevaleva una sua **definizione in termini soggettivi**: era cioè un servizio pubblico qualunque attività che un pubblico potere decidesse di assumere e di gestire. Questa definizione (*régalienn*e come si direbbe ancor oggi in Francia) non ha naturalmente nessun significato economico: il servizio di distribuzione gas, secondo questa definizione, sarebbe un servizio pubblico a Brescia, ove esso è gestito da ASM, società quotata in borsa, ma a maggioranza pubblica; potrebbe non esserlo a Milano, ove è gestito da AEM società quotata in borsa, nella quale non vi è però più una maggioranza pubblica; non lo sarebbe certamente in quelle centinaia di comuni italiani ove esso viene gestito da società private.

Grazie al crescente disagio di dottrina giuridica e giurisprudenza, una tale definizione soggettiva ha lasciato progressivamente il passo ad una **definizione oggettiva** di servizio pubblico, che, in sintesi, definisce servizio pubblico un'attività produttiva, cui sia collegato un fine sociale, la cui soddisfazione non è garantita dal funzionamento non regolato del mercato. Questa accezione di servizio pubblico è assai vicina a quella Comunitaria di servizi di interesse generale che abbiamo più sopra richiamato, ed è suscettibile di essere interpretata alla luce dei quattro criteri che abbiamo sopra proposto.

Ma vi sono **due differenze significative tra la nozione di servizio pubblico e quella di servizio di interesse economico generale**.

La prima è bene evidenziata dalla voce 'servizio pubblico' disponibile nel Glossario della Commissione Europea, che illustra: "*La nozione di servizio pubblico ha un duplice senso: può designare l'ente che produce il servizio, ovvero la missione d'interesse generale ad esso affidata. E' al fine di*

¹¹² Naturalmente, declinare nella pratica tali obbligazioni non è sempre agevole, ed infatti chi risiede in una casa isolata deve tipicamente corrispondere all'azienda distributrice di elettricità un elevato contributo a copertura dei costi di posa delle linee elettriche necessarie, e neppure chi abbia un reddito prossimo allo zero può godere di servizi gratuiti di telecomunicazione o di fornitura di elettricità, nonostante questa sia l'unica modalità di fornitura per lui "abbordabile".

favorire o permettere l'assolvimento della missione di interesse generale che specifici obblighi di servizio possono essere imposti dall'autorità pubblica all'ente che produce il servizio, ad esempio nel campo dei trasporti terrestri, aerei o ferroviari, ovvero, nel campo energetico, obblighi che possono essere esercitati a livello nazionale o regionale. Da notare che spesso si confonde a torto servizio pubblico con settore pubblico (ivi compresa la funzione pubblica) ossia missione e statuto, destinatario e proprietario.”

La seconda è relativa all'esistenza, o meno, di **diritti esclusivi** in capo all'impresa che fornisce il servizio in questione. Tradizionalmente, infatti, l'esigenza di favorire un servizio pubblico (inteso nell'accezione di servizio universale) si riteneva fornire adeguata giustificazione alla concessione di *diritti esclusivi* molto rilevanti, in realtà non necessari all'assolvimento di particolari “missioni”. L'Italia ha così lungamente difeso il diritto esclusivo di importare elettricità conferito ad Enel per 35 anni con la “missione generale” affidata a quell'azienda di fornire elettricità con tariffe identiche su tutto il territorio nazionale. Il monopolio telefonico di Sip è stato a lungo difeso secondo linee assai simili.

Naturalmente – come abbiamo visto nel caso Corbeau – può benissimo darsi che ciò sia necessario, ma la necessità deve essere *provata*, e non può essere soltanto *presunta*: le esigenze di interesse generale non sono quindi una **condizione sufficiente** per la concessione di un diritto esclusivo.

L'esistenza di un interesse generale, economico o meno, non può neanche essere considerato una **condizione necessaria** per una tale concessione: come è stato dimostrato *ad abundantiam* nel corso degli anni novanta, la concessione di un diritto esclusivo che consente la fornitura in perdita ad alcuni clienti mediante un sussidio incrociato proveniente da altri consumatori, ove il fornitore realizza ampi margini di utile, è soltanto una delle molteplici soluzioni possibili.

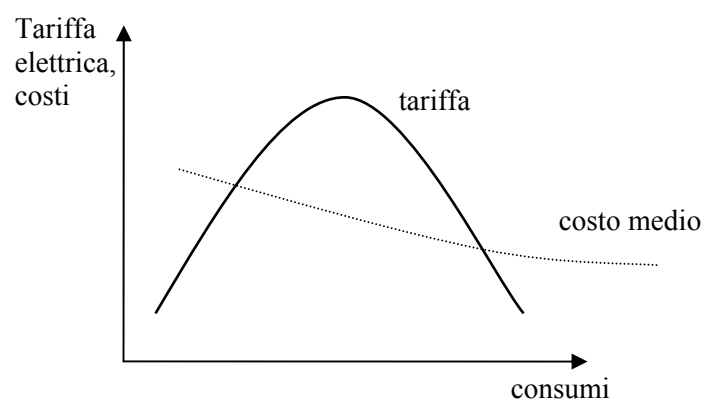
L'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico può infatti essere assicurato, costituendo un **fondo per il servizio universale**, alimentato imponendo un contributo a tutti gli operatori che, in concorrenza tra di loro, offrono un determinato servizio, ed utilizzandolo per finanziare la fornitura del servizio a clienti la cui fornitura debba avvenire in perdita: così, i sussidi incrociati vengono resi espliciti, obiettivamente quantificabili e non distorsivi dei meccanismi concorrenziali.

Questo punto è estremamente significativo anche perché esistono – oltre alle impersonali considerazioni politico-sociali – altre forze che possono cercare di imporre varie forme di diritti e di obblighi, in nome dell'interesse generale: i gruppi di interesse. Questi, come abbiamo visto, cercano di influenzare le decisioni di politica economica per piegarle agli interessi che essi rappresentano. Gli obblighi che essi cercano di imporre alle aziende, in

nome dell'interesse generale, sono sia obblighi di offrire il servizio anche ove esso non sia configurabile come in qualche modo "essenziale" (come il mantenimento di una linea ferroviaria, poco utilizzata, tra località ben collegate dalla rete stradale), sia di fornirlo a prezzi inferiori ai costi medi per alcuni **segmenti di clientela**.

Ad esempio, la Figura 11.1, che stilizza la forma della curva delle tariffe elettriche in vigore fino a tempi molto recenti in Italia e di quella dei costi medi di fornitura al crescere dei consumi, evidenzia come, sia le famiglie con bassi livelli di consumo che le imprese "energivore", paghino l'energia ricevuta meno del suo costo. Questi gruppi di utenti, difesi da potenti gruppi di pressione, vengono finanziati nei loro consumi elettrici dalle piccole e medie imprese, nonché dalle famiglie ad alto consumo di elettricità, assai meno difese.

Figura 11.1. Una stilizzazione dell'andamento delle tariffe e dei costi per diversi livelli di consumo.



Un altro tipo di interessi, che può portare a decretare in modo strumentale l'interesse generale di un particolare servizio, può provenire dai **fornitori** (naturalmente compresi i dipendenti e le loro organizzazioni sindacali) del servizio stesso, che possono servirsene per creare, mantenere e rafforzare un diritto esclusivo, come vividamente illustra il fatto che il termine "servizio universale" sia nato sulle labbra di chi stava creando un enorme monopolio (il presidente della AT&T, negli anni trenta, quando questa stava comprando le centinaia di piccole aziende telefoniche allora esistenti negli USA). In quel caso, quindi, un'azienda si mostrava ben lieta di farsi carico della fornitura alla clientela ovunque situata, in nome dell'universalità, in cambio di un diritto esclusivo.

12. BENI PRIVATI, BENI PUBBLICI E ASSETTI PROPRIETARI

12.1 Introduzione

Nelle lezioni precedenti abbiamo discusso come la *market failure* derivante dall'esistenza di posizioni dominanti possa essere, in alcuni casi, risolta mediante appropriate **politiche regolamentari**. Di queste, abbiamo tuttavia mostrato anche gli evidenti limiti, che rendono tutt'altro che raro il verificarsi di *regulatory failures*.

Perché allora non ricorrere alla proprietà pubblica? La risposta a questa (più che legittima) domanda richiede, preliminarmente, di chiarire quale dovrebbe essere – almeno in teoria – il ruolo dello Stato nella produzione di beni e servizi nell'economia.

Per questo, è anzitutto necessario definire il concetto di **bene pubblico**, illustrarne le caratteristiche, e valutare i principali problemi di politica economica connessi alla loro produzione.

Prima di cominciare è essenziale sottolineare che la nozione di bene pubblico, di cui qui ci occuperemo, non ha nulla a che fare con quella di Bene Pubblico (scritto con iniziali maiuscole), frequentemente utilizzata nel diritto. I beni di cui ci occupiamo sono beni in senso economico, e non in senso etico (una dose di droga è un bene in senso economico, ma non in senso etico). In secondo luogo, pubblico per noi è qui semplicemente un modo per indicare una particolare modalità di godimento dei beni di cui ci occupiamo (come vedremo, Mediaset produce beni pubblici, anche se è privata).

12.2 Beni pubblici

Una torta e la difesa nazionale hanno tra loro molte differenze, ma per un economista le differenze veramente importanti sono le due seguenti:

- se io mangio la torta, nessun altro può mangiarla. Il mio consumo della torta ed il consumo altrui sono *consumi rivali*. Invece, se io godo della difesa nazionale, di questa può godere anche il mio vicino: in termini tecnici, diciamo che la difesa nazionale è un bene per il quale non vi è rivalità (*non-rival good*);
- nessuno può mangiare la mia torta, a meno che io non gliela venda, o gliela regali. In altre parole, io posso escludere altri dal godimento della mia torta. Nessuno può però essere escluso dal godimento della difesa nazionale: la difesa nazionale è quindi un bene *non escludibile* (*non-excludable good*).

Le differenze tra queste caratteristiche possono sembrare poco chiare, ma vedremo rapidamente come esse si combinino a coppie in quattro possibilità diverse, la cui analisi riserva alcuni utili insegnamenti.

I beni e servizi di cui si occupa la microeconomia elementare sono **beni privati**, perché vi è sia rivalità nel loro consumo, sia possibilità di esclusione del consumo altrui: l'esempio della torta è del tutto evidente.

All'opposto stanno quelli che in economia chiamiamo **beni pubblici puri** (in un'accezione, sottolineiamo ancora, diversa da quella utilizzata dal diritto), per i quali non vi è rivalità nel consumo né è possibile escludere altri dal loro godimento: oltre che la difesa nazionale, esempi classici sono la televisione terrestre e l'illuminazione pubblica. Vi sono poi due combinazioni incrociate – tra escludibilità e rivalità – alquanto interessanti.

La prima è quella dei beni per i quali vi è rivalità nel consumo, ma ove è difficile, o estremamente costoso, escludere altri dal loro godimento: l'aria pulita (contesa tra diversi usi, alcuni dei quali estremamente inquinanti), e molti altri 'beni ambientali', come l'acqua, i pesci nel mare, e molti altri. Questi beni, che generalmente possiamo chiamare **risorse comuni** (*common pool resources*), sono frequentemente soggetti a quella che viene efficacemente chiamata in lingua inglese *the tragedy of commons* (i *commons* in Inghilterra erano quei prati posseduti dalla collettività nei quali tutti erano liberi di far pascolare le proprie pecore e dunque l'erba – pubblica – non era spesso sufficiente per i molti animali – privati –), nel senso che la non escludibilità nel consumo fa sì che questo sia eccessivo rispetto alla disponibilità: le risorse comuni si depauperano facilmente. Di questi beni ci occuperemo nel seguito del corso, parlando in particolare di **politiche economiche ambientali**.

Vi sono poi beni per i quali non vi è rivalità nel consumo, ma ove è possibile escludere un agente economico dal loro consumo, e questi sono **club goods**, come la televisione satellitare, diversi tipi di servizi di telecomunicazione, e – forse sorprendentemente, per giovani giuristi – il diritto d'autore. Anche di questi ci occuperemo nel seguito del corso.

Tornando alla distinzione beni privati/beni pubblici, il motivo principale per cui questa distinzione economica ci interessa in questo corso, è che essa ci permette di focalizzare un importante **fallimento del mercato**: come vedremo, infatti, la produzione di beni pubblici puri affidata ad agenti economici privati, è sempre inefficiente.

12.3 Produzione privata di beni pubblici

La produzione privata di beni pubblici è in generale inefficiente per un semplice motivo: come ricorderete dall'economia elementare, un produttore

razionale (*di un bene privato*, aggiungiamo adesso) sceglie la quantità da produrre eguagliando il suo costo marginale al prezzo.

Ora, se il bene o il servizio prodotto è un bene pubblico puro, nel senso tecnico in cui lo abbiamo sopra descritto, non sarà mai possibile per lui recuperare il suo costo marginale, perché gli sarà impossibile escludere chi non voglia pagare dal godimento del servizio stesso: escludere, cioè, i *free rider*, termine con cui indichiamo in generale colui che consuma un bene o un servizio senza pagarne, o senza pagarne pienamente, il corrispettivo, come si verifica nel caso di qualcuno che si aggrappa all'esterno di un autobus in corsa, facendosi trasportare senza pagare il biglietto (naturalmente questa è l'immagine che ha dato il nome alla fattispecie).

Un operatore privato razionale non produrrà quindi mai un bene pubblico puro: se con una prossima legge finanziaria un qualche governo decidesse di abolire l'esercito per ridurre la spesa pubblica, nessun operatore privato offrirebbe questo servizio, dato che nessun cittadino sarebbe disposto a pagare per goderne, sapendo che comunque il beneficio di questo servizio, pagato da qualcun altro, gli sarebbe esteso senza alcun costo da parte sua.

Poiché ognuno avrà un incentivo razionale a comportarsi come un *free rider*, il **beneficio marginale privato** che il produttore può trarre dalla produzione di beni pubblici puri sarà pari a zero, o comunque sempre inferiore al **beneficio marginale pubblico** che la collettività ne trae: ma se la produzione privata di un bene per il quale esiste una domanda non è sufficiente, siamo certamente in presenza di un caso di fallimento del mercato¹¹³.

Questo è il motivo economico che spiega come la produzione di molti beni pubblici puri (come la difesa) sia effettuata non dalla mano privata ma dalla mano pubblica.

12.4 Ci sono eccezioni?

L'analisi che precede sembra contraddetta dall'esistenza del cosiddetto *terzo settore*, che produce spesso privatamente beni pubblici, come ad esempio servizi di assistenza sanitaria, o dall'offerta su Internet di un crescente numero di beni pubblici puri offerti da privati, come Wikipedia, (un'ottima enciclopedia gratuita, che consiglio a tutti, specie nella sua edizione inglese) e i *blogs*.

¹¹³ Vi sono naturalmente delle eccezioni: come rileva Coase, l'offerta ai naviganti da parte di un porto gestito da privati di un servizio di faro per la navigazione, è spiegabile con il fatto che il porto così facendo attira navi a cui vende servizi, ed il ricavo serve in parte a pagare i costi del faro.

In alcuni casi, quello dei **blogs** ad esempio, è però probabile che chi ne metta uno in rete tragga un beneficio, ad esempio in termini di notorietà, che è difficile misurare, ma probabilmente ragguardevole: conosco professori di economia che tengono, scrivendolo generalmente di notte, un *blog*, e si rallegrano dei contatti professionali che la notorietà così acquisita loro genera. Una spiegazione analoga vale probabilmente per il software Linux, inventato da un giovane programmatore scandinavo, ma poi enormemente ampliato ed alimentato da una comunità globale di programmatori. In questo caso, il privato che offre un bene pubblico puro copre i suoi costi mediante i ricavi che ottiene – o che spera di ottenere – altrove, che risultano maggiori di quanto non sarebbero se egli non producesse il bene pubblico.

In altri casi, come quello di **Wikipedia**, l'offerta di beni pubblici è stata avviata da un atto di liberalità privato, e un numero enorme di persone ha gradualmente contribuito allo sviluppo dell'enciclopedia. Poche di esse possono essere guidate da qualche forma di tornaconto privato, perché gli articoli dell'enciclopedia sono del tutto anonimi (anche se, in qualche caso, nella bibliografia raccomandata sono indicati con evidenza scritti del suo autore).

Questo è quindi, e ciò è incoraggiante da un punto di vista etico, un caso in cui la produzione di un bene pubblico puro è sostenuta da un sano *spirito pubblico*. Se dobbiamo certamente apprezzarlo, con tutte le altre forme di volontariato, la relativa rarità di casi come quello che stiamo discutendo deve essere sufficiente a convincerci che una produzione privata efficiente di bene pubblico puro può talvolta darsi in natura, ma è così poco frequente da rendere sostanzialmente corretta l'affermazione cui siamo giunti inizialmente, ovvero che la produzione privata di beni pubblici puri, in generale, non è (quasi mai) efficiente.

In questi casi, è **dunque efficiente una produzione pubblica**, anche se naturalmente qui si applicano tutti problemi relativi al rapporto mandante-mandatario, ed al ruolo dei gruppi di pressione, che abbiamo discusso nella precedente lezione.

12.5 Produzione pubblica di beni privati

Mentre, come abbiamo visto, la produzione pubblica di beni pubblici puri è spesso efficiente, la produzione pubblica di beni privati – contro la quale non vi sono *a priori* così forti come quelli esistenti per la produzione privata di beni pubblici – si rivela, nei fatti, **quasi sempre inefficiente**.

Su questo punto vi è un'ampia esperienza internazionale, perché, storicamente, la proprietà pubblica è stata una soluzione ampiamente adottata dalla politica economica per i fallimenti del mercato derivanti dall'esistenza di monopoli. La proprietà pubblica deve quindi essere vista

come una forma (estrema) di regolazione: invece di lasciare ai privati la produzione di beni privati, cercando – mediante le politiche regolatorie – di evitare che vari tipi di fallimenti del mercato ledano il benessere sociale, lo Stato acquisisce direttamente il controllo del produttore.

In pratica, scelte di questo tipo sono state storicamente adottate per due principali ordini di motivi:

- a) l'esistenza di preminenti motivi di interesse nazionale, sotto il profilo militare (da cui discende, ad esempio, la proprietà pubblica delle linee aeree, preziosi vivai di piloti) o di servizi molto complessi la cui continuità è considerata fondamentale (elettricità);
- b) la eccessiva rischiosità degli investimenti necessari (ad esempio, lo sviluppo, almeno nelle fasi iniziali, delle reti di trasporto e di distribuzione del gas naturale o la costruzione di centrali nucleari, che avrebbe probabilmente scoraggiato gli investitori privati).

Per rimediare ai fallimenti del mercato, si sono però dovuti pagare costi crescenti per **i fallimenti della produzione pubblica**, derivanti da quella complicata catena di relazioni principale-agente, di cui abbiamo studiato la fragilità ed i problemi connessi: le aziende pubbliche facevano infatti più gli interessi dei politici (loro mandanti diretti), che non quelli dei cittadini (loro mandanti ultimi). Inoltre, disponendo di mezzi ben più ampi di quelli dei ministeri al cui controllo esse erano (in teoria) assoggettate, le aziende pubbliche – con un meccanismo classico – *catturavano* i funzionari ministeriali che avrebbero dovuto controllarle.

E ancora, qualora il management di un'impresa privata sia inefficiente, esso determina una riduzione del valore di mercato dell'impresa, esponendola alla possibilità di scalate. Questa eventualità rappresenta un potente incentivo per i managers che, dopo la scalata, potrebbero essere licenziati dalla nuova gestione, in quanto ritenuti responsabili delle inefficienze dell'impresa. Una tale possibilità di fallimento non sussiste però per un'impresa pubblica, e ciò riduce ogni incentivo al suo management di massimizzare l'efficienza. Infine, l'azionariato pubblico rende queste aziende particolarmente vulnerabili alle richieste salariali dei dipendenti, che frequentemente si fanno più pressanti quando siano imminenti scadenze elettorali, in prossimità delle quali i costi che i politici devono pagare in termini di consenso, in caso di scioperi, sono più elevati.

L'esperienza storica quindi mostra come l'ipotesi che managers di aziende pubbliche e cittadini abbiano la stessa funzione-obiettivo, risulta essere eccessivamente ottimistica. La inevitabile divergenza tra gli interessi dei cittadini e quelli del management fa sì che quest'ultimo, avendo una funzione di utilità indipendente dalla massimizzazione del benessere sociale, dedichi scarsa attenzione alla riduzione dei costi, ai miglioramenti

qualitativi e agli incrementi di efficienza realizzabili tramite investimenti e innovazioni tecnologiche.¹¹⁴

L'impresa pubblica viene invece **strettamente controllata dai politici** sotto il profilo degli effetti redistributivi delle politiche aziendali: tipicamente ciò si traduce nella produzione di servizi non giustificabili economicamente, (come molti “rami secchi”, ovvero tratte di servizio del tutto antieconomiche, del trasporto ferroviario) ed in strutture di prezzi favorevoli ai gruppi di interesse cui sono più sensibili i politici.

Da ultimo osserviamo che – stante la struttura e le caratteristiche del problema di agenzia – la proprietà pubblica finisce, nella maggior parte dei casi, per replicare nelle aziende i pregi, ed i difetti, del sistema politico: un medesimo assetto proprietario potrà dunque generare esiti assai diversi, in periodi e Paesi diversi, a seconda del contesto politico-sociale in cui è inserito.

Alla luce di queste osservazioni, è possibile concludere che la proprietà pubblica dell'impresa, intesa come forma estrema di regolazione non è certamente priva di costi: infatti i cittadini non conoscono lo sforzo compiuto dai managers, dato che questi ultimi possiedono una funzione-obiettivo diversa dalla massimizzazione del benessere sociale, la proprietà pubblica può disincentivare la riduzione dei costi, nonché gli investimenti in nuove tecnologie e i miglioramenti qualitativi. Inoltre, come ben mostra il caso delle telecomunicazioni, l'evoluzione della tecnologia può ben consentire di raggiungere le finalità dettate dall'interesse pubblico mediante soluzioni diverse dalla proprietà pubblica.

Per questo, a partire dagli anni 80, in tutti i Paesi europei – ma non solo – è iniziato un complicato processo di privatizzazione, con il quale la mano pubblica è progressivamente uscita dalla produzione di un novero crescente di beni e servizi privati.

¹¹⁴ Ampliando il quadro, occorre peraltro sottolineare come sia possibile, in alcune fasi storiche, che le funzioni-obiettivo del management si avvicinino a quelle dei cittadini, come si è probabilmente verificato - ad esempio - nell'Italia del primo e secondo dopoguerra, quando IRI ed ENI hanno avuto un ruolo trainante dell'economia italiana, dotandola, in tempi molto brevi, di un ampio patrimonio di infrastrutture.

13. LA REGOLAZIONE DI PREZZI E SALARI

13.1 Premessa

I casi in cui lo Stato cerca di controllare i prezzi sono assai frequenti. In alcuni casi – ad esempio, se c'è una forte inflazione – esso può cercare di fissare per un certo periodo i prezzi di molte merci: il primo tentativo del genere di cui si abbia traccia certa risale a Diocleziano, che nell'anno 301 fissò i prezzi di circa 1.000 prodotti sull'intero territorio dell'impero, introducendo la pena di morte per i commercianti che non lo rispettassero. In altri casi, lo Stato può cercare di fissare il prezzo di una particolare merce per periodi di tempo assai lunghi: come vedremo, questo è il caso del lavoro, merce il cui prezzo è regolamentato, in una forma o nell'altra, nella maggior parte dei Paesi avanzati. In questa lezione cerchiamo di capire in quali casi un controllo dei prezzi sia ragionevole, e cosa succede nei mercati in cui esso venga applicato.

13.2 Il controllo dei prezzi

Vi sono due ordini di motivazioni che vengono offerte a giustificazione di politiche volte al controllo dei prezzi.

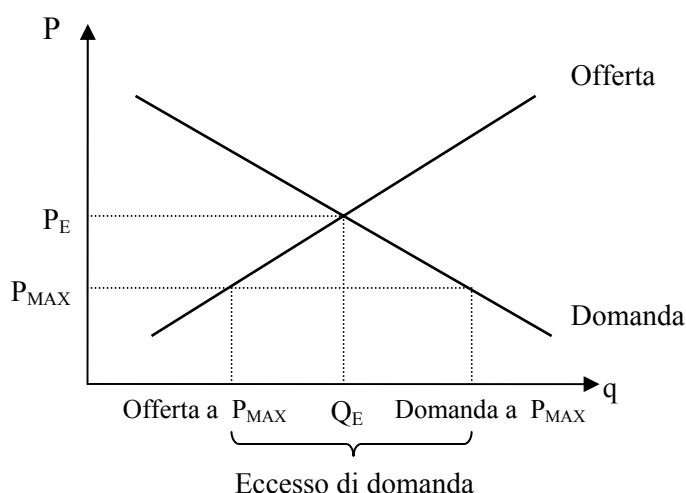
La prima è di **carattere macroeconomico**: in periodi nei quali si manifesti una forte inflazione, gli operatori economici si attendono che questa si perpetui, e le loro aspettative, per un complesso di motivi che qui non possiamo discutere, tendono ad essere *self-fulfilling*, o auto-realizzanti. In questi casi, almeno secondo alcuni, introdurre un controllo dei prezzi nell'economia può avere l'effetto di "raffreddare" le aspettative inflazionistiche. La discussione di questa prospettiva appartiene più un corso di taglio macroeconomico, e quindi qui ci basta osservare come raramente queste politiche abbiano un effetto concreto: una volta scaduto il blocco dei prezzi, questi aumentano, così da recuperare la fase in cui essi sono stati bloccati.

La seconda prospettiva, che qui ci interessa, e che può contribuire anche a spiegare il fallimento delle politiche macroeconomiche, è invece di **carattere microeconomico**: quando i venditori, in uno o più mercati, si trovano a possedere un potere contrattuale estremamente forte nei confronti degli acquirenti, vi potrebbe essere, almeno secondo alcuni, la necessità di un blocco dei prezzi volto ad evitare che questo potere di mercato venga esercitato senza limiti: è quindi agevole osservare la congruenza di questa motivazione per il controllo dei prezzi con quella di altre politiche volte al controllo delle tariffe, di cui ci siamo già occupati. Come vedremo, vi sono però alcune differenze importanti.

Consideriamo l'ipotetico mercato descritto dalle curve di domanda di offerta nella Figura 13.1 (supponiamo che sia il mercato del pane), e chiediamoci che cosa succederebbe se cercassimo di fissare, a qualche livello, il prezzo massimo a cui è consentito vendere e comprare pane. È evidente che nel caso tale prezzo fosse *superiore* al prezzo di equilibrio, non ci sarebbe alcun problema, perché tutti gli operatori si scambierebbero pane al prezzo di equilibrio P_E ; il controllo dei prezzi sarebbe totalmente inutile. Egualmente inutile sarebbe il controllo dei prezzi, qualora venisse fissato un prezzo minimo esattamente pari al prezzo di equilibrio.

Ma cosa succederebbe se, ad esempio per combattere l'inflazione, Diocleziano fissasse un **prezzo massimo P_{MAX} , inferiore al prezzo di equilibrio P_E** ?

Figura 13.1. Il controllo dei prezzi



A quel prezzo, come indicato nella figura, la quantità di pane domandata sarebbe superiore a quella domandata in equilibrio, poiché il prezzo basso stimolerebbe la domanda. Specularmente, la quantità offerta di pane sarebbe inferiore a quella offerta in equilibrio, perché il prezzo troppo basso scoraggerebbe l'offerta. Si creerebbe pertanto immediatamente un **eccesso di domanda** di pane: non ci sarebbe pane sufficiente per tutti gli acquirenti, che formerebbero code davanti ai negozi¹¹⁵.

¹¹⁵ In questo modo, invece di allocare l'offerta esistente tra i possibili compratori in base al prezzo che ciascuno di essi è disposto a pagare per il pane (questo è il modo in cui funzionano i mercati, naturalmente), l'offerta viene allocata mediante un *meccanismo di code*: dal punto di vista economico, questi due meccanismi svolgono la medesima funzione, ovvero quella di *razionare* l'offerta disponibile tra i compratori potenziali. Naturalmente, il meccanismo di mercato privilegia i compratori che assegnano al pane un valore più alto,

Qualora il blocco dei prezzi venisse mantenuto per un certo tempo, le imprese reagirebbero in vari modi, ad esempio **riducendo la produzione** dei beni il cui prezzo è controllato, in modo da indirizzare gli acquirenti verso beni il cui prezzo non sia controllato¹¹⁶, oppure facendo **diminuire la qualità** dei prodotti. Esse inoltre, prima o poi, **ridurrebbero gli investimenti** nella produzione di pane, poiché naturalmente la redditività di questa attività è stata ridotta dalla fissazione dei prezzi: nel corso del tempo, il pane si farà sempre più scarso, e di qualità sempre peggiore.

Questi effetti sono universali, ed infatti il primo a sperimentarli fu l'imperatore Diocleziano, e sono da ultimo risultati del tutto evidenti nelle economie pianificate nel corso del '900.

Concludiamo che il controllo dei prezzi mediante l'imposizione di prezzi massimi inferiori al prezzo di equilibrio, è in generale una **politica del tutto errata**, che viene rapidamente vanificata dalla reazione dei mercati: anche se essa può sembrare una politica economica ragionevole, magari agli occhi di un politico, essa è votata al sicuro fallimento.

13.3 Il salario minimo

Dal punto di vista della scienza economica, il lavoro è una merce come tutte le altre, anche se certamente esso riveste, dal punto di vista individuale e collettivo, valenze molto complesse sotto il profilo psicologico, etico, e sociale. Ad esso dunque si applicano gli strumenti dell'analisi economica, anche se certamente non soltanto questi strumenti: dal punto di vista del nostro corso ciò comunque comporta che le **politiche volte a controllare il prezzo del lavoro** possono essere valutate in quanto politiche economiche.

Queste politiche sono molto diffuse internazionalmente, e prevedono generalmente la fissazione di un salario minimo. L'Italia, con pochi altri paesi, si è invece data un sistema diverso, nel quale sindacati ed associazioni datoriali fissano il salario minimo contrattando tra loro, e quanto da loro concordato assume carattere di inderogabilità, e di validità *erga omnes*. Questo è però un caso specifico, ed iniziamo la nostra discussione considerando quello più frequente, ovvero la fissazione normativa di un salario minimo.

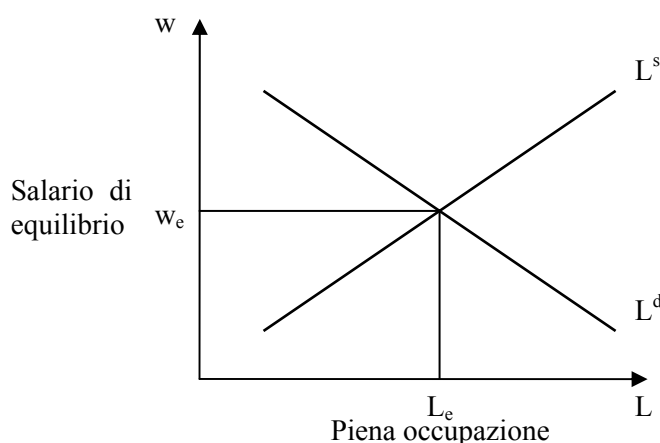
mentre il secondo privilegia i compratori che hanno il tempo per aspettare in coda l'assegnazione di pane.

¹¹⁶ Ad esempio, a metà degli anni 70, i produttori di pasta alimentare italiani reagirono ai controlli dei prezzi introdotti dal governo dopo la crisi petrolifera riducendo la produzione dei tipi di pasta il cui prezzo era controllato, ed aumentando la produzione dei tipi per i quali il prezzo era libero. Il governo reagì aumentando il numero dei tipi di pasta di cui controllava i prezzi, ma naturalmente i produttori non fecero fatica a inventare nuovi tipi e formati, riuscendo così a vanificare la politica governativa.

Nel mercato del lavoro, la domanda e offerta di lavoro (L) variano con il salario (w). Come evidenziato dalla Figura 13.2 la curva di **domanda di lavoro** (L^d) è inclinata negativamente, in quanto un'impresa razionale assumerà lavoratori fino a quando il margine apportato dal nuovo lavoratore (o **valore della produttività marginale del lavoro**) sarà almeno pari al suo costo. In altre parole, una fabbrica di scarpe assumerà un nuovo lavoratore che produce 100 paia di scarpe al giorno, sulle quali la fabbrica riesce ad avere un margine complessivo pari a € 70, soltanto se il costo giornaliero di quel lavoratore sarà inferiore a € 70.

Pertanto, a parità di altre condizioni, tanto più elevato è il costo del lavoro, tanto minore sarà il numero di lavoratori domandati: la curva di domanda sarà **inclinata verso il basso**.

Figura 13.2 Domanda e offerta di lavoro



Passiamo ad analizzare l'**offerta di lavoro**.

Il **singolo lavoratore** può scegliere quanto tempo dedicare al lavoro, e quanto ad altre attività, come ad esempio la pesca. Lavorare stanca (e quindi genera disutilità) mentre pescare è un'attività piacevole (genera utilità).

La scelta tra lavoro e tempo libero dipenderà evidentemente dall'utilità marginale del salario e dalla disutilità marginale del lavoro. Il lavoro è disutile perché il tempo è una risorsa scarsa suscettibile di usi alternativi (pescare è più divertente)¹¹⁷. Se il salario offerto è basso, il lavoratore sarà

¹¹⁷ Un modo alternativo di esprimere lo stesso concetto è che l'offerta di lavoro dipenderà dal costo-opportunità del tempo libero: se il salario è basso, andando a pescare non devo rinunciare a molto reddito, e quindi pescherò volentieri. Se il salario è alto, ogni ora passata pescando mi costringerà a rinunciare ad un reddito considerevole, quindi sarò propenso, almeno entro certi limiti, a lavorare un numero di ore più elevato.

propenso ad andare a pescare; se invece il salario è elevato, il lavoratore sarà disposto a sacrificare ore di pesca per andare a lavorare. Quindi la curva di offerta del singolo lavoratore cresce al crescere del salario.

Una spiegazione alternativa può essere data pensando al **mercato del lavoro in termini aggregati**: se il salario è molto basso, sceglieranno di lavorare solo i lavoratori che hanno molto bisogno di lavorare. Al crescere del salario, entreranno nel mercato del lavoro gruppi via via più ampi di lavoratori¹¹⁸, ed a salari molto elevati anche i pensionati vorranno tornare a lavorare. La curva di offerta di lavoro, sia individuale che collettiva, è dunque **inclinata positivamente**.

Prima di proseguire, è importante osservare come, al salario di equilibrio w_e , ci sarà piena occupazione, *nel senso che* tutti i lavoratori che erano disposti a lavorare ad un salario inferiore o eguale a w_e , potranno farlo. I lavoratori che erano disposti ad accettare soltanto un salario superiore a w_e non lavoreranno, ma non potranno essere considerati come disoccupati dal punto di vista economico¹¹⁹.

13.4 Effetti economici di un salario minimo

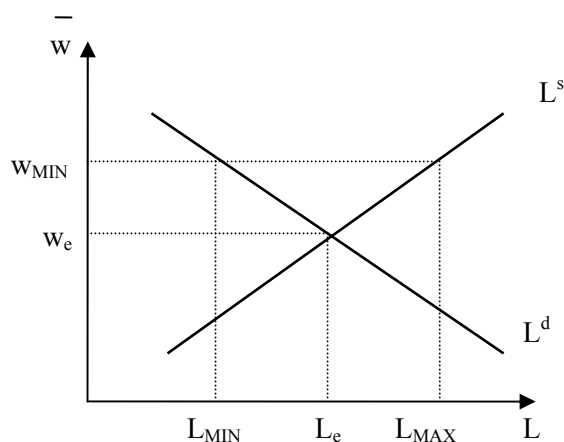
Supponiamo che, per qualche motivo (ci occuperemo tra breve di questi motivi) venga fissato per legge un salario minimo w_{MIN} , superiore al salario di equilibrio w_e ¹²⁰, come evidenziato dalla Figura 13.3.

E' facile vedere come un salario minimo di questo tipo generi disoccupazione. Ad un livello di salario pari a w_{MIN} , un numero di lavoratori pari a L_{MAX} vorranno lavorare, perché il salario è elevato; ma le imprese saranno disposte ad assumere, per i motivi che abbiamo sopra discusso, soltanto L_{MIN} lavoratori.

¹¹⁸ Questa non è una ipotesi teorica. Ci sono numerosi studi che dimostrano come le giovani madri entrano sul mercato del lavoro solo se lavorando e pagando una baby-sitter per i figli hanno comunque un reddito residuo positivo.

¹¹⁹ Vi è quindi un'importante differenza tra una nozione economica di disoccupazione, e nozioni utilizzate in altri contesti, secondo le quali c'è piena occupazione quando lavorano tutti quelli che vogliono lavorare, nel senso che ciascuno è in grado di trovare un lavoro che offra il salario che egli desidera.

¹²⁰ Esattamente per gli stessi motivi discussi più sopra considerando i prezzi, se il salario viene fissato al di sotto del livello di equilibrio, o esattamente al livello di equilibrio, non vi sono effetti apprezzabili.

Figura 13.3. Salario minimo

Un salario minimo, fissato ad un livello superiore a quello di equilibrio, crea quindi una disoccupazione pari alla differenza tra $(L_{MAX} - L_{MIN})$, per due motivi:

- le imprese **assumono meno lavoratori** di quelli che avrebbero assunto con il salario di equilibrio w_e : il salario elevato riduce la domanda;
- **più lavoratori sono disposti a lavorare**, rispetto a quelli che lavorerebbero con il salario di equilibrio: il salario elevato aumenta l'offerta.

Per quale motivo, allora, si fissa il salario minimo?

Se il salario minimo esplica effetti così fortemente distorsivi, dunque, dobbiamo avere dei motivi assai cogenti per adottare una simile politica economica. Vediamo quali essi possano essere.

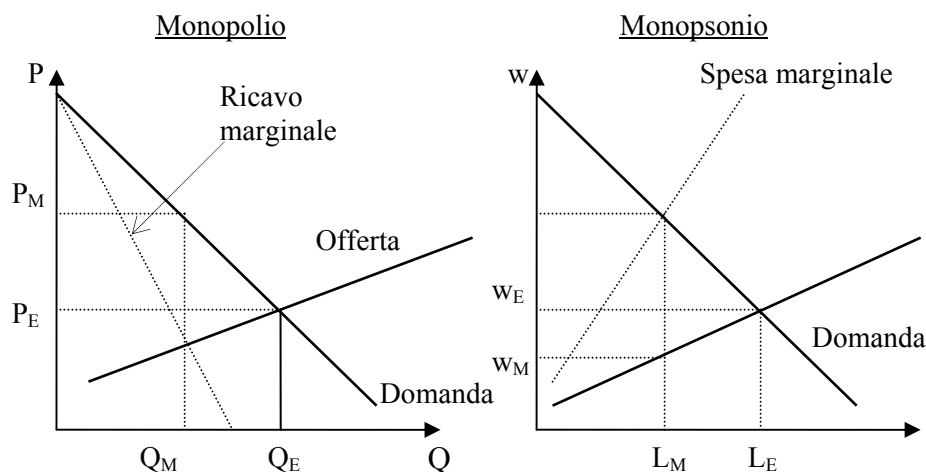
Il motivo principale per cui si ritiene opportuno fissare un salario minimo è che il datore di lavoro ha nei confronti del lavoratore un forte potere di mercato, e ha cioè un forte **potere di monopsonio** (chiamiamo così il potere di monopolio dal lato della domanda).

Per capire come funziona un mercato monopsonistico, è utile affiancarlo ad un mercato monopolistico: in quest'ultimo (si osservi il lato sinistro della Figura 13.4) il monopolista sceglie la quantità da produrre non eguagliando il suo costo marginale al prezzo, ma eguagliandolo al ricavo marginale. Egli quindi pratica il **prezzo più alto** che il mercato è in grado di tollerare per acquistare quel quantitativo.

Simmetricamente, il monopsonista non decide quanto lavoro comprare eguagliando la produttività marginale del lavoro (che determina la sua curva di domanda) con il salario, bensì eguagliando la produttività marginale del

lavoro con la spesa marginale in salari. Il monopsonista comprerà quindi L_M unità di lavoro, e le pagherà il **salario più basso** che il mercato riesce a tollerare, che è pari nel grafico a w_M .

Figura 13.4. Domanda e offerta con monopsonio



Se il mercato del lavoro è effettivamente caratterizzato da una situazione di monopsonio come quella illustrata dalla figura, sarebbe in effetti ragionevole cercare di fissare il salario ad un livello più alto di quello che il monopsonista sarebbe disposto a pagare: così come nel monopolio possiamo cercare di fissare un **prezzo massimo** in modo che il monopolista non eserciti il suo potere di mercato, nel monopsonio possiamo cercare di fissare un prezzo minimo, e in questo caso quindi un **salario minimo**, per evitare che il monopsonista eserciti il suo potere di mercato, pagando solo w_{MPS} i suoi dipendenti. Fissando il salario minimo esattamente al livello w_E , si eviteranno le distorsioni derivanti dal monopsonio, ed il mercato funzionerà come se vi fosse concorrenza perfetta.

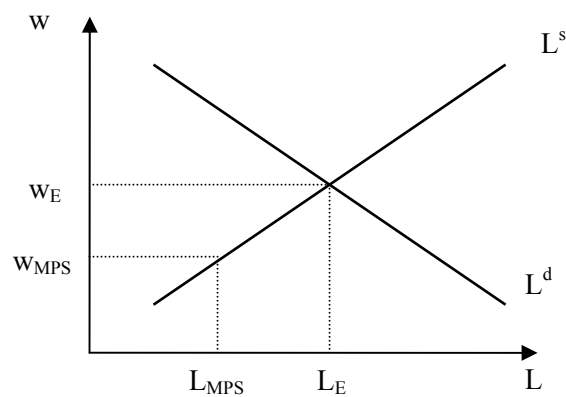
Questa è la ragione storica dell'imposizione di un salario minimo, introdotto in vari Paesi a partire dalla fine dell'Ottocento, quando ci fu un grosso impulso alla meccanizzazione e si creò una situazione in cui l'offerta di lavoro era elevata, ma le imprese assumevano relativamente poco grazie alla tecnologia, arrivando ad avere un fortissimo potere nel mercato del lavoro. Il salario minimo si estese poi ulteriormente dopo la crisi del 1929.

Prima di proseguire è importante osservare come, sia fissando un prezzo massimo nel monopolio, che un salario minimo nel monopsonio, stiamo evidentemente cercando di rimediare ad un **fallimento del mercato**.

Esiste però un'importante differenza tra i due casi, sotto il profilo della pratica possibilità di identificare un livello adeguato per la fissazione del

prezzo: nel caso del monopolio, il prezzo sarà fissato in corrispondenza del costo medio del produttore, variabile relativamente facile da conoscere. Nel caso del salario, la fissazione del salario minimo richiede invece di **conoscere sia la curva di domanda che quella d'offerta**, ed è quindi compito estremamente complesso, nel quale è assai probabile sbagliare: come abbiamo visto, se l'errore consiste nel fissare un salario troppo basso, non vi sono conseguenze negative, ma se il salario minimo è troppo alto, si genera disoccupazione.

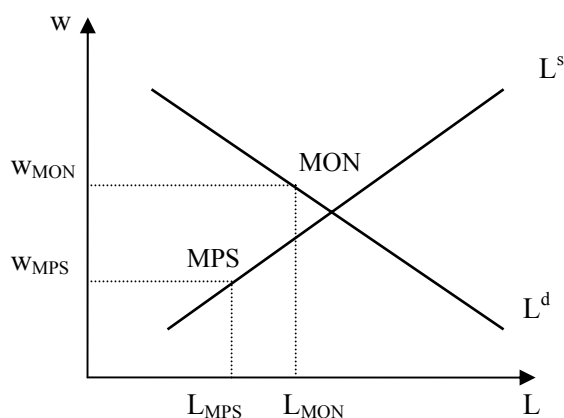
Figura 13.5. Salario minimo con monopsonio



E se il salario minimo viene fissato con una contrattazione collettiva?

Dal punto di vista economico, fissare un salario minimo con una contrattazione collettiva, e non per legge, è in generale una soluzione sbagliata sotto il profilo del benessere sociale, perché genera una sorta di **monopolio bilaterale**, ovvero un monopolio sia dal lato della domanda che dell'offerta.

A differenza di un salario w_{MIN} fissato per legge, che solitamente riflette criteri di equità, un salario minimo così fissato riflette soltanto gli interessi privatistici dei lavoratori e delle imprese, e la forza contrattuale delle due parti. Se, nel momento della contrattazione collettiva, i sindacati dei lavoratori sono più forti, il salario sarà quindi ad esempio w_{MON} . Se invece sono più forti i sindacati dei datori di lavoro il salario sarà w_{MPS} . Nessuno di questi livelli salariali è ottimale dal punto di vista della collettività.

Figura 13.6. Salario minimo contrattuale

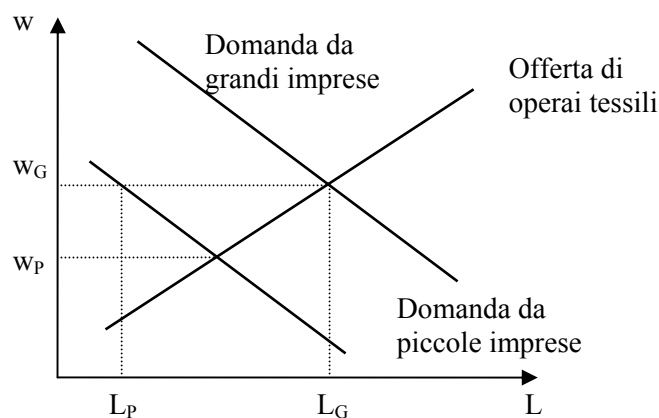
Dal punto di vista economico, quindi, fissare un salario minimo per via legislativa può forse soddisfare l'esigenza pubblicistica di contenere un potere di mercato, ma ciò certamente non si verifica quando il salario minimo viene fissato attraverso la contrattazione collettiva.

In Italia questa argomentazione risulta ancora più convincente se si pensa al fatto che i sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro sono ben lungi dall'associare, rispettivamente, la maggioranza dei dipendenti o delle imprese, ma ciò nonostante le clausole dei contratti che essi stipulano sono inderogabili, ed aventi valenza, come già ricordato, *erga omnes*.

13.5 Mercato del lavoro segmentato: imprese diverse

Il mercato del lavoro non è però formato da imprese omogenee, come abbiamo fino ad ora ipotizzato, bensì da imprese diverse, che hanno un valore diverso di produttività marginale del lavoro (diversa tecnologia, diverso prezzo dei prodotti). Questo vuol dire che esistono **curve di domanda diverse**.

Ipotizziamo, ad esempio, che nel settore tessile esistano due tipologie di imprese: le piccole e le grandi imprese tessili, con due diverse curve di domanda, come da Figura 13.7. Supponiamo inoltre (per ora) che i lavoratori siano identici. Le **grandi imprese** impiegano tecnologie più avanzate e hanno bisogno di assumere operai specializzati. Quindi la produttività marginale di ogni singolo lavoratore è molto alta e si riflette nella loro capacità di pagare un salario elevato. Le **piccole imprese** non hanno una produttività del lavoro così elevata, la produzione è basata su tecnologie meno sofisticate e quindi il salario che esse sono disposte a pagare è più basso.

Figura 13.7. Mercato del lavoro segmentato: imprese diverse

Dato che i sindacati delle grandi imprese sono più forti di quelli delle piccole imprese, in un sistema in cui il salario è fissato attraverso i contratti collettivi, è molto più probabile che esso venga determinato vicino al livello di equilibrio delle grandi imprese, w_E , piuttosto che vicino al livello di equilibrio delle piccole imprese, w_P .

Per un livello di salario così elevato saranno pochissime le piccole imprese che potranno assumere, ed esse impiegheranno un numero di lavoratori pari a L_P , numero molto più piccolo di quelli che esse avrebbero assunto con un salario di equilibrio w_P .

Si verificherà quindi una situazione in cui molte piccole imprese chiuderanno, oppure parte di esse entrerà nell'economia sommersa, dove avranno costi (di lavoro e non) più bassi, perché non pagano le imposte e i contributi sociali, e neppure il salario minimo stabilito dal contratto collettivo.

13.6 Mercato del lavoro segmentato: lavoratori diversi

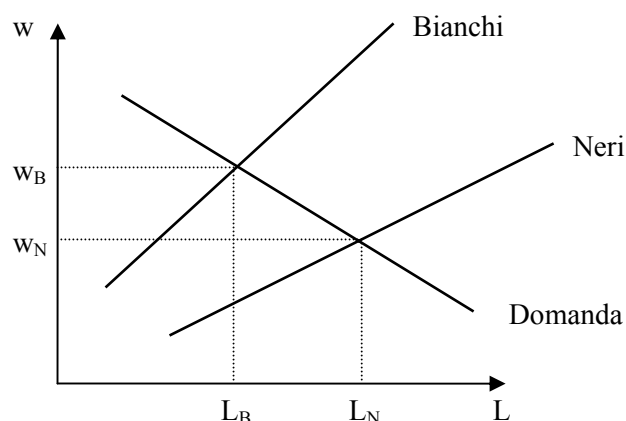
Nel mercato del lavoro esistono anche **lavoratori diversi**, oltre che imprese diverse.

Supponiamo ora quindi che la domanda di lavoro sia unica, ma che esistano due offerte di lavoro: i lavoratori bianchi, disposti a lavorare ad un salario più elevato, e i lavoratori neri, disposti a percepire un salario più basso. Avremo quindi due diverse curve di offerta di lavoro, come evidenziato nella Figura 13.8.

Se sono più forti i sindacati che rappresentano i lavoratori bianchi il salario minimo fissato dai contratti collettivi sarà alto (w_B) e ci sarà equilibrio nel mercato del lavoro dei lavoratori bianchi.

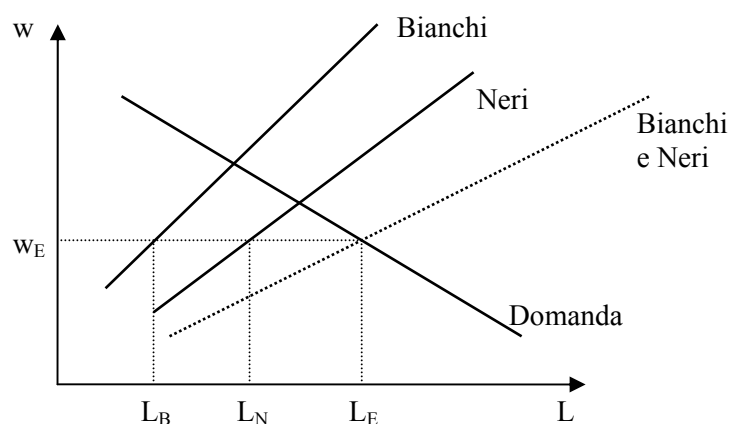
A questo livello di salario, se le imprese preferiscono, per qualche motivo, i lavoratori bianchi, tutta la domanda di lavoro è soddisfatta da lavoratori bianchi. Ci sarà quindi il pieno impiego nel mercato dei bianchi, e totale disoccupazione nel mercato del lavoro dei neri.

Figura 13.8. Mercato segmentato: lavoratori diversi



In questa situazione i lavoratori neri scelgono o di emigrare o di uscire dal mercato del lavoro legale e accettare salari inferiori a w_B . Se invece il mercato del lavoro funzionasse liberamente, esso raggiungerebbe un salario di equilibrio w_E , e lavorerebbero L_B bianchi, ed $(L_E - L_B)$ neri.

Figura 13.9 Mercato segmentato: lavoratori diversi senza fissazione di w_B



La discussione che precede ha carattere esemplificativo, ma rende evidente come la fissazione di un salario minimo sia una politica economica molto

complessa da realizzare, soprattutto quando vi sia una forte eterogeneità di lavoratori e di imprese. Essa potrebbe peraltro essere giustificata se prevedesse la fissazione di un salario minimo molto basso, tale da tutelare i lavoratori più deboli da eventuali situazioni di monopsonio.

**Parte III - Informazione imperfetta, costi di
transazione ed esternalità: problemi di disegno
dei mercati**

14. INFORMAZIONI ASIMMETRICHE E REGOLAZIONE DEI MERCATI

Nel modello microeconomico classico, tutti gli agenti economici hanno informazioni perfette o complete e conoscono le caratteristiche e i prezzi di tutti i prodotti.

La realtà è però più complicata e l'informazione è spesso imperfetta. Questo genera, in alcuni casi, dei fallimenti di mercato (*market failures*) che devono essere corretti attraverso particolari interventi di regolazione.

Ci sono, in generale, due problemi economici principali da risolvere:

- in primo luogo, alcuni agenti economici hanno informazioni migliori di altri sulla **qualità** dei prodotti/servizi e quindi c'è una forte **asimmetria informativa**, in genere a favore dei venditori.
- in secondo luogo, l'informazione è incompleta su una particolare variabile chiave nel processo di scelta operato sui mercati, cioè il **prezzo**, e quindi gli acquirenti spesso non conoscono il prezzo praticato dai diversi venditori.

14.1 Informazione imperfetta sulla qualità dei prodotti/servizi

Per analizzare gli effetti sul funzionamento del mercato della presenza di informazione incompleta circa la qualità dei beni, consideriamo, ad esempio, il mercato delle auto usate, nel quale – semplificando – ipotizziamo che esistano alcuni agenti economici che hanno informazioni incomplete sulla qualità. Su questo mercato esistono due tipi di auto: quelle di elevata qualità e quelle di bassa qualità (i cosiddetti “bidoni”). Un'auto usata di buona qualità vale 1.000 €, mentre una di bassa qualità vale 200 €. Il venditore ha un'**informazione completa** e cioè sa perfettamente qual è la qualità della propria auto. Al contrario, un potenziale acquirente non conosce la qualità dell'auto che intende comprare.

Per semplificare, supponiamo che la probabilità di acquistare sul mercato un'auto di buona qualità sia del 40%, mentre quella di acquistare un'auto di bassa qualità sia del 60%. Se l'acquirente non sa distinguere tra auto di alta e bassa qualità, egli sarà disposto a pagare un prezzo pari al valore atteso dell'auto, che sarà pari a 1000 con una probabilità pari a 0,4, ed a 200 con una probabilità pari a 0,6, cioè nel complesso pari a:

$$(0,4 \cdot 1.000) + (0,6 \cdot 200) = 520 \text{ €}$$

In pratica l'acquirente è disposto a pagare di più una macchina di bassa qualità perché sa che potrebbe essere di elevata qualità, ma non è disposto a

pagare l'intero valore di un'auto di alta qualità (1.000 €) perché è consapevole del fatto che l'auto potrebbe essere un "bidone": le auto di elevata qualità sono quindi sottovalutate, mentre quelle di bassa qualità sono sopravvalutate dal mercato.

Che effetto ha questo risultato?

Se un venditore possiede un'auto di buona qualità che vale almeno 1000 €, sa che la venderà al massimo per 520 € e quindi sarà restio a vendere l'auto, perché non riuscirà a realizzare tutto il suo valore. Al contrario, il venditore di un'auto di bassa qualità sa che dalla vendita realizzerà un importo superiore al valore della propria auto, e quindi sicuramente venderà.

Ciò vuol dire che **le auto di bassa qualità spiazzano quelle di elevata qualità**. In un mercato del genere, verranno venduti molti "bidoni" e poche auto di buona qualità. Non esisterà quindi un mercato delle auto usate di elevata qualità, ma solamente un mercato delle auto usate di bassa qualità.

Questo è un fallimento del mercato, in quanto esistono una domanda e un'offerta potenziale delle auto usate di elevata qualità, ma il mercato non esiste, a causa della grave asimmetria informativa.

L'esempio è volutamente estremo, ma in tutti i mercati in cui c'è un'asimmetria informativa, la qualità dei prodotti/servizi scambiati è inferiore alla qualità dei beni e servizi che sarebbe scambiata nel caso in cui le informazioni non fossero asimmetricamente distribuite tra chi vende e chi compra.

Questo problema è molto serio, soprattutto per alcuni tipi di beni e servizi. Per capire meglio questo punto, introduciamo una definizione utile che distingue tra:

- *search goods*: beni o servizi dei quali, attraverso un'accurata ricerca, è possibile conoscere la qualità. Prendiamo come esempio un'auto nuova. Attraverso riviste, giornali specializzati, internet e così via, è possibile stabilire quali siano le caratteristiche e quale sia la *performance* dell'auto che si intende comprare;
- *experience goods*: beni o servizi per i quali è molto difficile determinare la qualità prima di averli consumati. Essa si può apprendere solo con l'utilizzo. Se voglio sapere quale sia il gusto di una mela, devo assaggiarla ma, se non mi piace, difficilmente il venditore la riprenderà indietro. Avvocati, economisti e medici forniscono dunque *experience services*.

Da questa semplice distinzione è facile comprendere che nei mercati in cui i prodotti o servizi scambiati sono *experience goods*, il problema dell'asimmetria informativa diventa molto serio e difficile da risolvere. Nel caso di un *search good*, attraverso la ricerca, l'informazione, le riviste

specializzate si riesce a riequilibrare, almeno in parte, l'asimmetria informativa iniziale.

Concludendo, il problema dell'asimmetria informativa è sempre importante, ma riveste un ruolo fondamentale nel caso degli *experience goods*.

Prima di proseguire, è importante sottolineare come il problema dei "bidoni" nasca dall'**esistenza di esternalità**: quando qualcuno vende una macchina di bassa qualità, non sopporta le conseguenze della qualità di ciò che vende (incassa € 520 invece di € 200), e **riversa quindi sul mercato una esternalità negativa**. Specularmente, chi vende ad € 520 un'auto di alta qualità che vale € 1000 **genera sul mercato una esternalità positiva**.

14.2 Come ridurre l'asimmetria informativa?

Nei mercati in cui c'è una forte asimmetria informativa, i fallimenti di mercato possono essere molto gravi. Ad esempio, in Birmania esistono dei villaggi posti a 10 chilometri da importanti miniere di pietre preziose. Se i turisti le comprassero sul posto, le pagherebbero un decimo di quanto pagherebbero a Milano. Ma nessun turista compra, perché la probabilità di comprare un pezzo di vetro è del 95%. Se i minatori riuscissero a far distinguere le pietre di elevata qualità dai pezzi di vetro avrebbero un enorme fonte di reddito. Ma non riescono a riequilibrare questa asimmetria informativa.

E' dunque necessario eliminarle, o quanto meno ridurle, e ciò può essere fatto in vari modi.

In alcuni casi, quando le caratteristiche qualitative sono permanenti e facili da determinare, è possibile ricorrere a norme giuridiche. Questo è il caso, ad esempio, della **normativa in materia di pesi e misure**, la quale fa sì che l'acquirente non abbia incertezza circa il peso effettivo della merce che acquista. Dal punto di vista economico, introducendo normative di questo tipo, il mercato funziona in modo molto più rapido. Se il compratore dovesse portare la bilancia da casa, o discutere ogni volta la correttezza della bilancia del venditore, egli avrebbe costi di transazione elevati, e comprerebbe certamente di meno. Una normativa di questo genere, che per noi è ovvia, è dunque in realtà un efficace intervento pubblico volto a correggere un fallimento di mercato.

Esistono poi delle norme di legge che recepiscono delle normative tecniche fissate da enti para-pubblici, i cosiddetti enti di normazione. Questi organismi stabiliscono le caratteristiche tecniche minime che devono avere determinati prodotti (ad esempio, le normative UNI, oppure le normative ISO) e possono esigere che i produttori rivelino informazioni sui propri

prodotti¹²¹. Soluzioni di questo tipo vengono adottate quando le caratteristiche tecniche di un prodotto cambiano nel corso del tempo: in questi casi, la norma di legge stabilisce infatti unicamente un principio generale di conformità – giuridicamente vincolante per tutti i produttori - dei beni o dei servizi alle specifiche tecniche dettate dagli organismi di normazione, che possono invece essere modificate nel tempo.

14.3 Auto-regolamentazione dei mercati

Un secondo modo per risolvere i problemi dell'asimmetria informativa sui mercati è quello di normative ad opera dei soggetti che organizzano il mercato stesso.

Ad esempio, in Europa, chi vende o compra rame, deve necessariamente rivolgersi alla *London Metal Exchange*, che gestisce il più ampio ed organizzato mercato in Europa. Per poter vendere su questo mercato, il rame deve necessariamente avere determinate caratteristiche fisiche ed elettriche, fissate da specifiche tecniche, che stabiliscono il tenore di rame di una barra: ovviamente, il rame che non possiede tali specifiche tecniche non può essere venduto. In questo modo, gli acquirenti possono essere certi che il rame che acquistano alla *London Metal Exchange* è in possesso dei requisiti stabiliti: gli organizzatori hanno infatti strutturato il mercato in modo tale da azzerare le asimmetrie informative sulla qualità del prodotto.

Un altro esempio significativo è quello del mercato dei purosangue in America. I cavalli da corsa vengono comprati e venduti all'età di tre anni, e vengono utilizzati nelle corse fino a quando ne hanno dieci. Comprando un cavallo, quindi, un acquirente sta quindi scommettendo non solo sulla sua qualità, ma anche sulla sua capacità di svilupparsi athleticamente. Quanto abbiamo imparato nel mercato dei 'bidoni' ci dice che, in assenza di interventi, si svilupperebbe soltanto il mercato dei cavalli da corsa di cattiva qualità, perché questi ultimi spiazzerebbero i purosangue di elevata qualità.

In America questo non si verifica, in quanto i cavalli vengono venduti in due tipologie di aste, quelle non certificate e quelle certificate.

Nel primo caso i cavalli da vendere non devono avere requisiti particolari di qualità. Per accedere ad un'asta di cavalli certificati, invece, i venditori devono versare un importo ragguardevole alla Casa d'Aste, a fondo perduto, ed autorizzare la Casa d'Aste ad effettuare una serie di analisi sul cavallo, in modo tale da verificarne l'effettiva qualità. Nel caso in cui esso non raggiunga gli standard qualitativi richiesti, la Casa d'Aste è autorizzata a non metterlo in vendita.

¹²¹ Ad esempio, possono esigere che i produttori di elettrodomestici rivelino informazioni sul consumo elettrico del bene prodotto.

Non sorprendentemente, il prezzo dei cavalli non certificati è molto più basso di quello dei cavalli certificati, dato che questo sistema riduce le asimmetrie informative per l'acquirente. La qualità dei cavalli è infatti certificata dalla Casa d'Aste, che così mette a rischio la propria reputazione. Con questo tipo di certificazione non è più la reputazione del venditore che viene messa a rischio, ma appunto quella della Casa d'Aste, che ha analizzato il cavallo. In questo modo si rimedia all'informazione incompleta, mettendo in moto un processo di selezione efficace.

In alcuni casi, in particolare se non è possibile adottare soluzioni normative ai fallimenti del mercato che derivano da una informazione asimmetrica sulla qualità, **possono essere le imprese stesse** a cercare di prevenire questi fallimenti.

Consideriamo, a titolo di esempio, ancora il caso delle automobili usate, ma questa volta dal punto di vista di un concessionario di auto di gamma alta (Mercedes, ad esempio), che ritira dai propri clienti auto usate, generalmente di buona qualità. Questo concessionario, per i problemi che abbiamo prima discusso, non riuscirà a farsi riconoscere dagli acquirenti delle auto usate che porrà sul mercato il loro effettivo valore commerciale: questi ultimi si attenderanno infatti che le auto siano di bassa qualità, e quindi saranno disposti a pagare un prezzo relativamente basso. Ma se il concessionario cominciasse a vendere auto usate, di qualsiasi marca, come 'usato Mercedes', spiegando che prima di essere vendute con tale marchio le auto vengono accuratamente controllate per verificarne le condizioni, egli riuscirebbe a spuntare sul mercato un prezzo più elevato. Questa soluzione risolve il problema del fallimento del mercato derivante dall'esistenza di esternalità.

In altri casi, invece di usare la propria reputazione, è possibile utilizzare, a certe condizioni, la reputazione altrui. Le linee aeree di alcuni paesi in via di sviluppo, cercano - ad esempio - di tranquillizzare i turisti circa le condizioni di manutenzione dei loro aerei, facendo effettuare la manutenzione a compagnie aeree molto note, e dando ampia pubblicità a questo fatto: così, quando Ethiopian Airlines affida la manutenzione dei suoi aerei a Lufthansa, sta utilizzando un *brand* e la reputazione di un'altra compagnia, per dare informazioni ai propri clienti potenziali circa la qualità dei propri servizi di trasporto aereo.

Queste soluzioni, che abbiamo esaminato, ai fallimenti del mercato derivanti da asimmetrie informative sulla qualità sembrano assai diverse, ma hanno in realtà evidenti punti di contatto, che risultano particolarmente chiari se osserviamo come la vendita di un prodotto di alta, oppure di bassa, qualità, generi delle esternalità nel mercato. Ogni volta che qualcuno vende un'automobile usata di bassa qualità, genera degli *effetti privati*, che hanno luogo tra il venditore e l'infelice compratore. Con questa transazione, il

venditore genera però anche degli *effetti esterni*, perché l'acquirente informerà le persone che conosce della qualità insoddisfacente dell'auto acquistata, e così facendo - con i meccanismi che abbiamo discusso - genererà l'aspettativa che molte delle macchine usate vendute siano di bassa qualità.

Questa è dunque una esternalità, perché gli effetti della transazione non si esauriscono tra le parti della transazione stessa, ma influenzano anche altri agenti economici, ed è una **esternalità positiva** se la qualità dell'auto venduta è superiore alla qualità media, mentre è una **esternalità negativa** nel caso contrario.

Come meglio vedremo quando ci occuperemo di politiche ambientali, vi sono in generale due soluzioni a problemi di questo genere: **l'esternalità può essere limitata** per via normativa (è per questo che sul mercato del rame si può commerciare soltanto rame avente precise caratteristiche chimiche e fisiche), oppure si può **internalizzare l'esternalità** (il concessionario Mercedes, utilizzando il suo brand, a certe condizioni, su macchine usate anche di altre marche, riesce a monetizzare, almeno parzialmente, quella che sarebbe un'esternalità positiva che egli avrebbe altrimenti ceduto al mercato).

14.4 Asimmetrie informative ed ordini professionali

Una delle funzioni degli ordini professionali è quella di ridurre le asimmetrie informative di cui soffrono gli acquirenti di alcuni servizi. Essi, infatti, certificano che chi è membro di un particolare ordine è in possesso di alcuni **requisiti minimi di scolarità e formazione**, tali da garantire un minimo di qualità del servizio.

Tuttavia, attraverso l'imposizione di questi requisiti è anche possibile per gli stessi Ordini restringere l'entrata alla professione. Ad esempio, se gli esami di ammissione vengono fatti a distanza temporale molto ampia, e solamente per rimpiazzare il numero di professionisti andati in pensione o deceduti, si controlla l'entrata sul mercato.

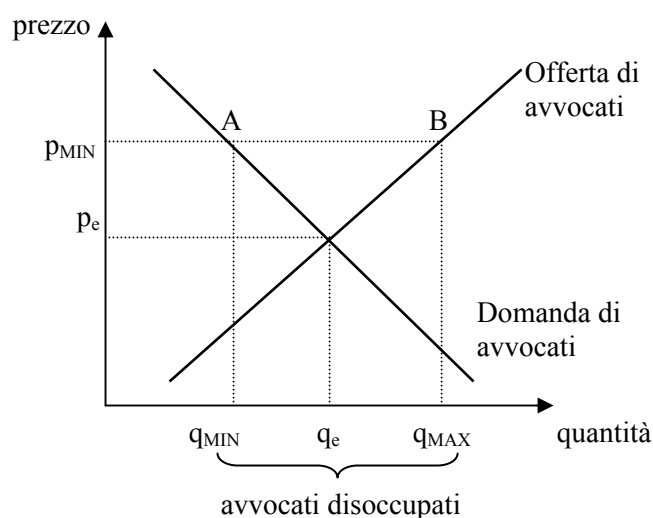
Così si comporta, ad esempio, l'Ordine dei Notai. Quindi, se la domanda di notai cresce, ma l'offerta non aumenta, il prezzo dei servizi notarili sale.

Un ordine professionale ha quindi un effetto positivo nel diminuire l'asimmetria informativa, ma anche un effetto negativo sul benessere sociale, se restringe l'entrata sul mercato. Esso può avere un ulteriore effetto negativo se, pur non restringendo l'entrata sul mercato, fissa il prezzo delle prestazioni e **si comporta quindi come un cartello**, dove nessun membro può lavorare a condizioni inferiori a quelle fissate dall'Ordine stesso.

Il risultato, del tutto simile a quello che abbiamo presentato analizzando gli

effetti del salario minimo, è che se il cartello fissa un prezzo minimo elevato superiore a quello di equilibrio, ci sarà troppa offerta di notai (punto B), come da [Figura 15.1](#), e poca domanda di notai (punto A), perché il prezzo dei loro servizi è elevato.

Figura 15.1. Domanda e offerta di servizi legali



Dal punto di vista economico concludiamo quindi che:

- gli ordini professionali sono indispensabili, per garantire un livello minimo qualitativo ai clienti e quindi per ridurre i problemi derivanti da asimmetrie informative;
- tuttavia, non è in genere giustificata nessuna restrizione nei confronti dell'entrata nell'Ordine di nuovi professionisti;
- la fissazione di tariffe minime non ha, in generale, effetti compatibili con il pubblico interesse.

14.5 Asimmetria informativa sui prezzi

L'asimmetria informativa può riguardare non soltanto la qualità, ma anche i prezzi: anche se ci sono molti venditori e molti acquirenti, qualora questi ultimi debbano sopportare dei costi di ricerca significativi per acquisire informazioni sui prezzi praticati dai venditori, non è più vero - come vedremo - che in un tale mercato prevalga un prezzo di concorrenza perfetta.

Supponete che un professore milanese debba fare dei lavori edili in una villetta che ha acquistato in Umbria, da realizzarsi sulla base di un progetto che ha fatto preparare dal suo architetto di fiducia. Ci sono diverse imprese edili nella zona che egli può contattare per realizzare il lavoro, ma non conosce quale prezzo ciascuna di esse potrà offrirgli: egli soffre dunque di una asimmetria informativa. Inoltre, egli deve sostenere **costi di ricerca** considerevoli (viaggio da Milano, albergo, ecc.), pari ad un ammontare c , per andare a trovare ciascuna impresa cui chiedere un preventivo. Pertanto, egli pagherebbe costi di ricerca pari a c se assegnasse il lavoro alla prima impresa, a $2c$ se lo assegnasse alla seconda impresa che visita, a $3c$ alla terza, e così via.

Supponiamo che il prezzo che il professore potrebbe pagare se il mercato fosse perfettamente competitivo sia pari a p , e questo lo sanno bene tutti gli imprenditori edili.

Chiedetevi adesso: se voi foste uno di questi imprenditori, quale prezzo offrireste per i lavori? Per rispondere, basta ricordare che se il professore commissiona la costruzione alla prima impresa che egli visita, il costo che sosterrà sarà pari a $p_1 + c$ (p_1 è il prezzo che l'impresa gli chiede per effettuare il lavoro); se invece decide di visitare una seconda impresa, e in seguito di affidare ad essa il lavoro, il costo sarà invece pari a $p_2 + 2c$, e così via. Quindi un imprenditore razionale offrirà un prezzo pari a $p^* < p + c$, ovvero appena inferiore alla somma del prezzo concorrenziale e del costo di una singola ricerca.

Se vi è dunque informazione imperfetta riguardo ai prezzi, e i compratori devono sostenere costi di ricerca, i prezzi, nel mercato, saranno più alti di quelli di un mercato concorrenziale, indipendentemente dalla numerosità di compratori e venditori. Questo risultato, insieme ad altri che qui non presentiamo per la loro complessità, ci suggerisce come - a parità di altre condizioni - per i consumatori la disponibilità di dettagliate informazioni sui prezzi offerti dai diversi produttori sia, di per se stessa, in grado di far scendere i prezzi.

Questa è dunque la motivazione economica che rende in generale benefiche tutte quelle misure che aumentino il grado di trasparenza dei prezzi. Essa spiega altresì naturalmente come siano dannose le misure che la impediscano o la limitino, come ad esempio quelle che fino al 2000 vietavano in Italia ogni forma di **pubblicità comparativa diretta**, come certamente è il confronto tra i prezzi.

Comunque, anche se i consumatori sono ben informati, essi possono commettere errori. Come mostra infatti un recente studio sul mercato elettrico inglese, anche nel caso in cui il mercato sia privo di asimmetrie informative, la scelta dei consumatori non è sempre quella corretta: un'analisi dei consumatori che hanno cambiato fornitore elettrico in Gran

Bretagna negli ultimi due anni dimostra che il 40% dei consumatori finisce per spendere più che in precedenza. Questo è un risultato interessante perché in un mercato del genere, una volta che sia nota la potenza e il livello di consumo, la bolletta elettrica è determinabile in modo ovvio. Non c'è nessun problema di asimmetria informativa sulla qualità del prodotto. Ma nonostante ciò, il cliente sbaglia con una frequenza molto alta.

15. LE POLITICHE AMBIENTALI

Come si è già detto in precedenza, le esternalità costituiscono gli effetti derivanti dalle scelte di un operatore economico, che ricadono su altri operatori economici, senza che a questi effetti corrisponda una transazione.

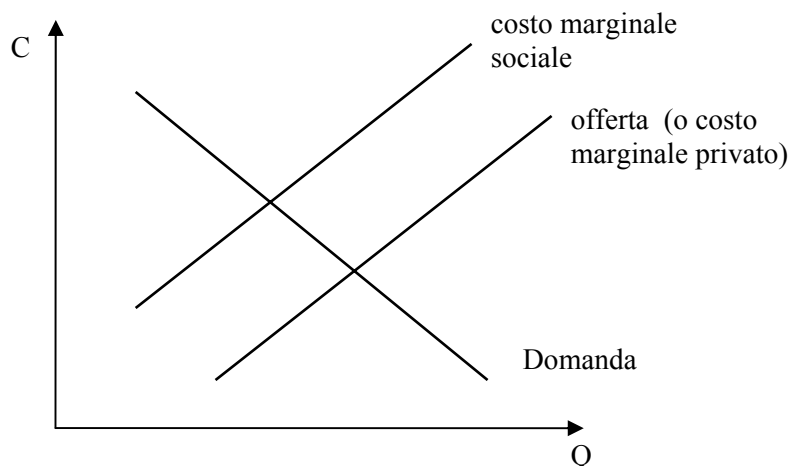
L'esistenza di forme di esternalità è molto significativa in tema di ambiente: un esempio classico di esternalità negativa è dato dall'inquinamento: la mia acciaieria produce fumi che sporcano il bucato della lavanderia vicina. Possiamo però avere anche esternalità positive: la mia centrale elettrica scarica in mare acqua tiepida che può essere utilizzata per far crescere più rapidamente i pesci di un allevamento. Le esternalità poi non derivano soltanto dalla produzione: se faccio ridipingere la mia casa l'aspetto della mia strada migliorerà, e presumibilmente questo si rifletterà sul prezzo delle altre case; se prendo invece lezioni di chitarra elettrica, posso disturbare i miei vicini.

Ciò che accomuna questi casi, a prima vista così diversi, è che mentre in genere i costi ed i benefici delle scelte di un agente economico (comprare un paio di scarpe, produrre un tappeto) ricadono sull'agente stesso, in questi casi le scelte private generano costi sociali.

Se il produttore di acciaio non paga gli effetti sociali del suo inquinamento, ad esempio indennizzando la lavanderia, produrrà tutto l'acciaio che sarà assorbito dal mercato.

Come mostra la Figura 16.1, la quantità di acciaio che egli deciderà di produrre sarà data dall'intersezione della curva di domanda di acciaio con la sua curva di offerta, che dipende unicamente dai suoi costi marginali di produzione.

Dal punto di vista sociale, tuttavia, la curva del costo marginale deve avere un ordinata maggiore, cioè essere traslata verso l'alto, poiché essa include non soltanto il costo marginale di produzione, ma anche il costo marginale che l'inquinamento genera per altri agenti economici (la lavanderia dovrà lavare due volte): **la produzione di acciaio sarà dunque eccessiva dal punto di vista sociale.**

Figura 16.1. Costo privato e costo sociale

Vi sono diversi modi di risolvere un'esternalità negativa come quella che è stata qui discussa.

La prima soluzione, basata sul cosiddetto **teorema di Coase**, è basata sull'osservazione che il problema posto dall'esternalità in realtà deriva da una allocazione errata dei diritti di proprietà: Dunque, se il proprietario dell'acciaieria e quello della lavanderia si incontrassero e stabilissero un meccanismo di compensazione, quella che prima era una esternalità diventerebbe una transazione di mercato, e il proprietario dell'acciaieria produrrebbe un quantitativo di acciaio ottimale, perché considererebbe tra i costi di produzione anche quelli che egli deve sostenere per compensare il proprietario della lavanderia.

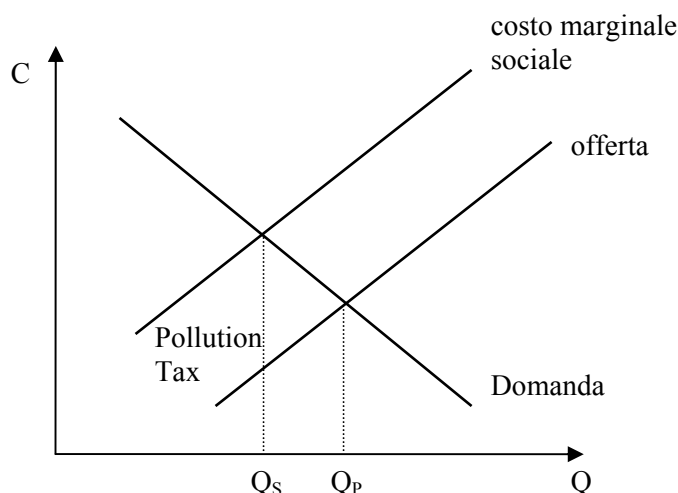
Una seconda soluzione, frequentemente proposta, è quella di **incentivare le imprese** a introdurre meccanismi per ridurre le esternalità negative,. Come ad esempio attrezzature di riduzione dell'inquinamento, offrendo loro contributi che coprano una parte dei costi relativi. Questa politica è in generale errata, poiché nella gran parte dei casi gli investimenti necessari a ridurre l'inquinamento sono per le imprese un **puro costo**: un imprenditore razionale, investirà dunque in un impianto di filtraggio soltanto se l'intero suo costo sarà pagato dal contributo statale: assegnare contributi, in assenza di altre misure, è dunque perfettamente inutile, ma naturalmente appare difficilmente ipotizzabile regalare, a chi inquina, gli impianti di disinquinamento.

Una terza alternativa consiste nell'introdurre un'**imposta a carico del produttore** di acciaio, il cui ammontare sia grosso modo equivalente alle

esternalità negative che egli genera. Come mostra la [Figura 16.2](#), l'imposta aumenta il costo di produzione dell'acciaio fino a quando la curva di offerta non riflette più il costo marginale privato, bensì il costo marginale sociale: la produzione di acciaio, se l'ammontare di questa **imposta ambientale** è determinato in maniera corretta, è quindi ottima sotto il profilo sociale. Questa soluzione è alla base dei meccanismi di riduzione dell'inquinamento messi in opera in vari paesi in seguito al protocollo di Kyoto, che - come noto - prevede la riduzione delle emissioni di anidride carbonica.

Una quarta alternativa di politica economica consiste nell'**imporre all'impresa di rispettare un livello massimo ammissibile per le emissioni**, abbattendo i suoi fumi fino ad un livello prefissato. Questa soluzione, dal punto di vista operativo, è probabilmente quella più facilmente attuabile, poiché le soglie ammissibili possono essere determinate sulla base di analisi ambientali e studi clinici, mentre il ricorso ad una tassa ambientale richiede di conoscere le funzioni di domanda e quelle di costo (privato e sociale), il che ben raramente si verifica nella realtà.

Figura 16.2. L'imposta ambientale



Naturalmente, quanto detto vale anche per le esternalità positive, in cui ovviamente tutti gli effetti si manifestano con il segno opposto: così, ad esempio, se il governo ritiene che il restauro di edifici storici debba essere incoraggiato, per l'effetto esterno positivo che essi hanno sul tessuto urbanistico, sarà ragionevole offrire un sussidio ai proprietari che vogliano restaurarli, cosicché il loro costo privato sia ridotto, fino a coincidere con il costo sociale.

Un ultimo punto che è necessario discutere, piuttosto radicale, è se questa forma di regolazione non sia del tutto inutile, in quanto la **giustizia civile** potrebbe operare al suo posto. Ad esempio, se il produttore d'acciaio teme che il proprietario della lavanderia gli possa fare causa per danni, egli considererà le spese legali e la liquidazione del danno nelle sue decisioni di produzione, e sarà quindi indotto a produrre una quantità inferiore a quella che avrebbe altrimenti prodotto.

Il punto non è soltanto teorico, perché in vari paesi, prima che venissero introdotte specifiche normative ambientali, i problemi dell'inquinamento venivano affrontati nel diritto civile. Negli Stati Uniti, ad esempio, per una lunga fase storica i tribunali costruirono normative ambientali basandosi sulla *nuisance law*, che tuttavia richiedeva ai giudici di valutare se la produzione che veniva realizzata in una data località era irragionevole, date le caratteristiche dell'area; se l'interferenza con i diritti di proprietà dei vicini fosse sostanziale, e di tenere anche conto degli effetti di un eventuale divieto sull'impresa responsabile dell'inquinamento.

Le normative ambientali vennero gradatamente sviluppate quando apparve chiaro come le liti in materia ambientale fossero complesse e costose, poiché richiedevano di accertare fatti scientifici complessi, e ponevano frequentemente problemi di nesso causale tra attività inquinante e danno reclamato. Quindi, pochi erano i danneggiati che le instauravano, e - dal punto di vista sociale - questo riduceva il costo atteso per gli inquinatori .

Le normative ambientali sono quindi necessarie perché i costi di transazione da sostenere ripetendo il danno in sede civile sono troppo elevati.

16. LA REGOLAZIONE DELLA PRESTAZIONE LAVORATIVA: ORARI, SALUTE, SICUREZZA

Nelle lezioni precedenti abbiamo dimostrato come la presenza di asimmetrie informative, costi di transazione, ed esternalità possa creare dei fallimenti del mercato, risolvibili in vari modi.

In questa lezione applichiamo un simile schema concettuale allo studio di problemi apparentemente molto lontani da quelli di cui ci siamo appena occupati, che riguardano la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Queste considerazioni ci porteranno a capire perché esistono, nella maggior parte dei paesi, normative in tal senso, e ci aiuteranno anche a comprendere le conseguenze economiche di tali normative.

Le regole a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori rispondono certamente a motivi non economici: la salute è, per usare un termine che abbiamo imparato a conoscere, un **bene meritorio** (*merit good*), e infatti parliamo normalmente di “diritto alla salute”, che è meritorio per motivi etici, sociali, ed altri ancora. Come vedremo, vi sono anche **buoni motivi economici** che rendono efficiente l'introduzione di normative di questo tipo.

In un mondo ideale, nel quale tutti gli agenti economici fossero perfettamente informati, e non esistessero costi di transazione, le imprese investirebbero per adottare precauzioni volte a migliorare la sicurezza e la salute dei propri dipendenti fino a quando il costo marginale delle precauzioni non superasse i costi che esse dovrebbero altrimenti sopportare, e cioè:

- i salari più elevati che i lavoratori richiederebbero a copertura dei rischi che sopporterebbero in assenza di precauzioni;
- i costi, per assenze, cure mediche, e possibili liti, che le aziende sopporterebbero in seguito ad un infortunio.

Di conseguenza, il problema della sicurezza e della tutela alla salute sarebbe risolto con un certo livello di investimento da parte delle imprese per migliorare la sicurezza e la tutela della salute, ed un certo premio per il rischio pagato ai lavoratori come componente del loro salario. I lavori più rischiosi attrarrebbero i lavoratori relativamente amanti del rischio (tutti noi abbiamo visto la celeberrima fotografia di Lewis Hine che immortalava degli operai in pausa pranzo su una putrella sospesa a grande altezza durante la costruzione dei grattacieli di New York).

La realtà è però ben diversa: molti studi, condotti negli Stati Uniti, dimostrano inequivocabilmente come i premi per il rischio corrisposti per le

occupazioni più rischiose siano troppo bassi rispetto al costo atteso in termini di perdite di reddito, cure mediche ed altre spese, che un dipendente deve affrontare in caso di malattia o incidente.

Questa inadeguatezza riflette essenzialmente un'**asimmetria informativa**: infatti, i lavoratori dispongono di informazioni molto più scarse, e di minor qualità, sulla effettiva rischiosità di un dato posto di lavoro, di quanto non dispongano le imprese. Pertanto, la razionalità dei lavoratori (come quella dei consumatori del resto, come abbiamo discusso all'inizio del corso) è dunque una **razionalità limitata**, nel senso che le scelte occupazionali vengono fatte tra un numero relativamente basso di alternative. Inoltre, sono spesso i lavoratori meno qualificati a soffrire di più di questa asimmetria informativa, ma d'altra parte sono proprio questi lavoratori ad avere un minor potere contrattuale nei confronti delle imprese.

C'è però un importante fattore ulteriore, che spiega come una soluzione privatistica al problema della salute e sicurezza non sia possibile: l'impresa non sopporta infatti interamente i costi che derivano dagli infortuni e le malattie dei suoi dipendenti. Tali costi sono sopportati dalla collettività, che paga i costi per le cure necessarie in maggiore o minor misura, a seconda dei paesi, e può pagare pensioni di invalidità nei casi più gravi.

Ricordando quanto abbiamo detto sull'ambiente, questo è dunque un **caso classico di esternalità negativa**: il produttore, che non debba sostenere pienamente i costi delle sue scelte in materia di salute e sicurezza, sotto-investirà nelle misure di precauzione.

In assenza di regole sulla salute e sicurezza vi sarebbe poi un altro problema, che è una **variante del problema dei 'bidoni'** che abbiamo già visto.

I lavoratori in cerca di impiego sarebbero infatti ben coscienti che sul mercato ci sono due tipi di imprese, quelle che offrono adeguate protezioni e quelle che offrono protezioni insufficienti. Poiché per i lavoratori non è possibile distinguere facilmente le imprese nei due gruppi, essi tenderanno comunque a chiedere un **premio per il rischio** nel loro salario, di entità media. Questo renderà particolarmente profittevole assumere il lavoratore per le imprese che sotto-investono in sicurezza, mentre lo renderà particolarmente antieconomico per le imprese che, avendo già investito per abbassare il rischio, si troveranno a dover pagare un premio per il rischio che non corrisponde all'effettiva rischiosità della prestazione lavorativa presso di loro.

Per questi motivi, l'imposizione di livelli di minimi di sicurezza sul lavoro risolve una serie particolarmente ampia di fallimenti del mercato, che dipendono dall'esistenza di costi di transazione, di esternalità, e di informazioni asimmetriche.

Occupiamoci adesso di un diverso tipo di regolazione della prestazione lavorativa, che riguarda gli **orari di lavoro**. In tutti i Paesi, esistono normative che regolano la durata massima della prestazione lavorativa in vari modi: può essere infatti determinato un numero massimo di ore settimanali, un numero massimo di ore giornaliere, un numero minimo di ore di riposo tra la fine di una prestazione lavorativa e l'inizio di quella seguente, oppure una qualche combinazione di tali previsioni regolamentari.

L'interpretazione economica dell'esistenza di normative di questo genere è immediata qualora ci si riferisca al **modello del monopsonio** che abbiamo discusso quando ci siamo occupati di regolazione del salario: se l'impresa gode di una posizione dominante nei confronti dei lavoratori, essa richiederà orari di lavoro ben più gravosi di quelli che i lavoratori sarebbero disposti ad offrire, e regolando l'erogazione della prestazione lavorativa, attraverso gli orari, l'esercizio di questo potere monopsonistica viene quindi limitato

La regolazione degli orari di lavoro è nata, storicamente, proprio per questo motivo: nell'Ottocento, le ore di lavoro giornaliero potevano arrivare a 16, per 6 giorni settimanali; successivi interventi regolamentari hanno portato, all'inizio del Novecento, a ridurre le ore giornaliere ad 8.

Oggi, quindi, il potere di mercato datoriale è stato riequilibrato dalla normativa; oltre a questo, sia la domanda di lavoro che l'offerta di lavoro sono ormai ben diverse da quelle dei primi decenni del Novecento. Le imprese industriali sono infatti organizzate con cicli produttivi meno rigidi di una volta, ed in ogni caso il numero degli occupati nei vari settori dei servizi (in cui il ciclo produttivo è in genere poco rigido, e quindi riesce ad accomodare varie tipologie di prestazione lavorativa) è ormai molto superiore a quello dei settori manifatturieri.

Concludiamo quindi che ulteriori misure regolamentari sugli orari non trovano, almeno nei Paesi industriali, adeguata giustificazione economica.

17. LA REGOLAZIONE DEI MERCATI FINANZIARI

I mercati finanziari sono contraddistinti da molti fallimenti di mercato: gli acquirenti di un'azione o di una obbligazione soffrono di forti **asimmetrie informative** rispetto ai venditori, e devono sopportare elevati **costi di transazione** per far valere i propri diritti. Eventuali crisi sui mercati finanziari possono esplicitare **esternalità negative** sul sistema economico al suo complesso. Inoltre, frequentemente su questi mercati si pongono **problemi distributivi**. Non ci sorprende pertanto osservare come questi mercati siano oggetto frequente di interventi di politica economica, volti a disegnarli ed a regolarli. In questa lezione, consideriamo quindi i principali mercati finanziari, ed analizziamo - in ciascuno di essi - la *ratio* economica di questi interventi.

17.1 Le banche

Uno dei principali soggetti che operano all'interno dei mercati finanziari è costituito dalle banche, la cui funzione economica principale è quella di intermediare i flussi di risparmio che le famiglie (che sono unità economiche che generalmente incassano più di quanto spendono) impiegano prestandolo alle imprese (che sono unità economiche strutturalmente in deficit).

Le banche non sono naturalmente sempre necessarie, dato che - ad esempio - un risparmiatore può direttamente prestare soldi ad un'impresa, acquistandone le obbligazioni. In tal caso, tuttavia, il risparmiatore non diversifica il proprio investimento, e sopporta un rischio elevato

, in quanto sopporta elevati costi di transazione, e soffre di elevate asimmetrie informative. Si pensi ad esempio ai risparmiatori che - nel recente passato - hanno investito in obbligazioni Cirio o Parmalat.

Le banche quindi hanno, per i risparmiatori, una prima funzione fondamentale, che è quella di **selezionare e diversificare il rischio**. Dato che raccogliere informazioni è un'attività costosa, e caratterizzata da economie di scala, le banche - grazie alla loro dimensione elevata - possono conoscere le caratteristiche e l'andamento delle aziende che chiedono prestiti in maniera molto più efficiente del singolo risparmiatore. Inoltre, le banche prestano il risparmio che raccolgono presso i risparmiatori ad una pluralità di imprese, e così sono in grado di diversificare efficacemente il rischio.

Ma le banche, oltre alla funzione privatistica che abbiamo appena descritto, hanno importanti funzioni pubblicistiche: grazie alla loro attività, le banche **forniscono liquidità** al sistema economico; inoltre, esse forniscono servizi di transazione all'economia, della quale gestiscono il **sistema dei**

pagamenti; infine, esse sono dei canali di trasmissione della **politica monetaria**, con cui la Banca Centrale aumenta o diminuisce la disponibilità di credito, ed il suo costo, al sistema economico.

Per questi motivi, le banche sono imprese fortemente regolate.

Per quanto riguarda la loro prima funzione fondamentale, le banche sono regolate perché i risparmiatori soffrono di asimmetria informativa quando affidano i propri risparmi ad una banca, senza sapere a chi e a quali condizioni la banca concederà dei crediti. Pertanto, alcune regole imposte alle banche sono rivolte a ridurre tale asimmetria informativa lungo tre direttrici:

- **regolando l'entrata sul mercato**: l'apertura di una banca è infatti vincolata al rispetto di requisiti dettagliati di dotazione patrimoniale, di disponibilità di strutture umane e tecnologiche adeguate e ad altri vincoli, il rispetto dei quali dovrebbe assicurare i risparmiatori che la nuova banca possa essere effettivamente in grado di selezionare i rischi in modo efficiente;
- **regolando le attività che la banca può svolgere**: ad esempio limitandone le tipologie di investimento (ad esempio, le banche non possono assumere il controllo di imprese non finanziarie), e limitando quindi l'assunzione di rischi troppo elevati;
- **regolando l'ammontare dei crediti** che la banca può concedere, che non deve essere concentrata in misura eccessiva a favore di un singolo cliente, né complessivamente superare un multiplo dei fondi propri e dei depositi di cui essa dispone, una parte dei quali deve quindi rimanere come **riserva obbligatoria** nella disponibilità della banca¹²².

L'esistenza di una **riserva obbligatoria** ha anche una valenza pubblicistica, in quanto è correlata alla funzione delle banche di creazione di liquidità nel sistema.

Per capire questa funzione, è necessario schematizzare il funzionamento del credito nell'economia. Supponiamo che un risparmiatore depositi 1.000 euro in una banca, che la banca ne trattiene 100 euro come riserva obbligatoria, e che presti i rimanenti 900 euro ad un'impresa, di cui ha sufficienti informazioni positive.

¹²² Questa misura regolamentare risulta particolarmente importante quando si consideri che il management di una banca, se presta a creditori molto rischiosi, chiederà un interesse elevato e quindi - sempre che naturalmente il creditore rimborsi il debito alla scadenza - otterrà profitti elevati. Se però il creditore non rimborsa il debito, le conseguenze principali sarebbero sostenute dai depositanti, che perderebbero il loro depositi. In assenza di regole, quindi, il management della banca avrebbe una motivazione razionale ad assumere rischi eccessivi.

Se l'impresa, per qualsiasi motivo, non impiegasse immediatamente tale somma, ma la depositasse presso un'altra banca, il sistema bancario avrebbe creato moneta, fornendo **liquidità all'economia**. Infatti, il risparmiatore avrebbe ancora 1.000 euro depositati presso la prima banca, che potrebbe ritirare in qualsiasi momento, ma anche l'impresa avrebbe 900 euro depositati presso un'altra banca, che potrebbe anch'essa ritirare in qualsiasi momento. E' quindi anche per questo motivo che le banche sono tenute a mantenere un certo livello di riserva obbligatoria, sufficiente a coprire le richieste di prelievo dei propri risparmi che possono essere avanzate dalle famiglie. Naturalmente, è virtualmente impossibile che tutte le famiglie vogliano ritirare tutti i loro depositi da una data banca contemporaneamente, e quindi la banca può tenere come riserva solo una piccola frazione dei depositi che essa riceve. Se però tale eventualità si presentasse, come tipicamente potrebbe verificarsi se le famiglie perdessero fiducia nelle banche, come è successo nel Regno Unito nella recente vicenda della banca Northern Rock, le conseguenze sul sistema economico sarebbero disastrose.

L'esistenza di un tale **rischio sistemico** fornisce una ulteriore giustificazione per regolare l'attività bancaria in modo particolarmente dettagliato. In altre parole, la **stabilità del sistema bancario è un bene pubblico**, nel senso in cui abbiamo utilizzato questo termine nelle lezioni precedenti, perché sarebbe impossibile, e comunque non desiderabile, escludere qualche banca dal godimento di questo particolare bene: ma, come abbiamo visto, la produzione di un bene pubblico da parte di privati è sempre insufficiente. Senza regolazione, non vi sarebbe una 'produzione' sufficiente di questo particolare 'bene'.

Inoltre, le banche sono una componente essenziale del **sistema dei pagamenti**, ovvero quella complessa infrastruttura dell'economia che serve a trasferire la moneta da un operatore all'altro, la cui operatività sarebbe compromessa nel caso vi fossero rilevanti crisi bancarie. Anche la stabilità del sistema dei pagamenti è un bene pubblico nel senso sopra richiamato, e pertanto fornisce un'ulteriore motivazione economica razionale per la regolazione del settore bancario.

17.2 I mercati mobiliari

Ma le banche sono solo uno dei canali con cui il risparmio delle famiglie viene trasferito alle imprese: accanto ad esso, vi è la sottoscrizione di azioni e quella di obbligazioni.

Dal punto di vista economico, le **azioni** forniscono un diritto di proprietà ad un flusso - teoricamente infinito - di dividendi che, almeno nel medio

periodo¹²³, sono correlati agli utili conseguiti dall'impresa. Conseguentemente, il valore di un'azione dipende dalle aspettative circa questo flusso futuro di dividendi, e può variare significativamente quando tali aspettative vengano a modificarsi. Quindi, dal possesso di un'azione, possiamo ottenere un reddito (i dividendi) ma anche un guadagno o una perdita in conto capitale (le variazioni nel prezzo dell'azione).

Poiché un'azione incorpora le aspettative circa i futuri andamenti reddituali dell'impresa, le **asimmetrie informative sono un problema particolarmente grave per questo tipo di titoli**.

Un esempio può aiutare a chiarire questo aspetto. Supponiamo che venga costituita una società per azioni per lanciare catene di ristoranti thailandesi in Italia, e offrano azioni ai risparmiatori. Questi ultimi, tuttavia, al contrario del *management* della Società, non sono esperti di cucina thailandese, né delle specificità del mercato italiano della ristorazione (agli Italiani piace la cucina thailandese?). Pertanto, i risparmiatori dovrebbero, con fatica, e sostenendo costi ulteriori, ricercare delle informazioni, che ogni caso saranno quasi sempre di qualità inferiore a quelle di cui dispongono i promotori di questa nuova società. Per i risparmiatori, quindi l'investimento sarà quindi particolarmente rischioso, perché sarà per loro difficile valutare se il prezzo a cui vengono vendute le azioni è congruo rispetto ad una ragionevole attesa circa i flussi futuri di reddito della catena di ristoranti. Se i risparmiatori non sono particolarmente amanti del rischio¹²⁴, quindi, non accetteranno questa offerta di investimento, ed in generale saranno restii ad accettare proposte di investimento che siano riferite anche ad altre società già in attività, perché per ciascuna di esse esisteranno simili asimmetrie informative.

Con un meccanismo del tutto analogo al mercato delle auto usate (i cosiddetti 'bidoni'), nonostante vi sia un mercato per il finanziamento di buone idee imprenditoriali, in pratica le buone idee non risulterebbero finanziate correttamente. Dal punto di vista dell'economia nel suo complesso, quindi, **le asimmetrie informative riducono l'offerta di capitale di rischio**.

Per questo, esattamente come nel caso dei cavalli purosangue che abbiamo discusso nel Capitolo 14, sono stati – nel tempo¹²⁵ – sviluppati **mercati regolamentati**, come la Borsa, nei quali sono scambiate le azioni di imprese

¹²³ Nel breve periodo i dividendi di un'impresa possono riflettere anche altri fattori, ma nel medio periodo un'impresa che guadagna darà dividendi elevati e un'impresa che non guadagna ne darà pochi o non ne darà alcuno.

¹²⁴ Vari studi convengono nel concludere come sia ragionevole ritenere che la maggior parte dei risparmiatori siano *avversi al rischio*, o al massimo *neutrali rispetto al rischio*.

¹²⁵ Nel 1602 la *East India Company* Olandese realizza la prima emissione azionaria sulla Borsa di Amsterdam. Mercati similari esistevano già almeno dal 1200 per lo scambio di quelli che chiameremmo oggi titoli del debito pubblico.

che offrano particolari requisiti agli investitori, e sul cui funzionamento esistono organismi pubblici dotati di ampi poteri di vigilanza e controllo (in Italia, la Commissione nazionale per le Società e la Borsa, CONSOB)¹²⁶.

La CONSOB in Italia, la Securities Exchange Commission (SEC) negli USA, ed organismi analoghi in altri Paesi, vigilano sul buon funzionamento di questi mercati, ed hanno ampi poteri regolamentari che consentono loro - tra l'altro - di sospendere o escludere le azioni di una società dalla quotazione, di imporre a società il cui andamento appaia preoccupante, la comunicazione della loro situazione patrimoniale su base mensile.

Così, nella Borsa Italiana sono ammesse alla quotazione azioni di imprese che svolgano un'attività capace di generare ricavi, che abbiano depositato i bilanci degli ultimi tre esercizi, di cui almeno l'ultimo sia anche certificato, si impegnino a comunicare trimestralmente al mercato l'andamento dei loro conti, che abbiano una capitalizzazione di mercato prevedibilmente superiore ad una certa soglia, e le cui azioni siano liberamente trasferibili e sufficientemente diffuse fra il pubblico.

Questi requisiti sono finalizzati a ridurre le **asimmetrie informative** sull'andamento delle imprese, che sono tenute a far certificare da una società specializzata ed indipendente il loro bilancio, nonché a comunicare al pubblico trimestralmente, in modo sintetico, e semestralmente ed annualmente, in modo dettagliato, conto economico e stato patrimoniale.

Altri requisiti richiesti (la capitalizzazione, la trasferibilità) sono invece finalizzati ad assicurare la **liquidità dell'investimento**, ovvero la possibilità per il risparmiatore di vendere liberamente, su un mercato sufficientemente liquido, l'azione.

Sui mercati regolamentati, una parte della domanda proviene da singoli investitori, ma la quota più ampia è espressa da **investitori istituzionali**, che raccolgono il risparmio delle famiglie e lo investono in una pluralità di titoli, ripartendo così il rischio.

Questi investitori, di cui il tipo più frequente è quello dei **fondi comuni d'investimento**, hanno una dimensione enorme rispetto a quella del singolo investitore, essi sono quindi meno svantaggiati di questo dai **costi di raccolta delle informazioni**, e possono quindi effettuare più agevolmente il monitoraggio delle imprese nelle quali essi investono.

¹²⁶ Il **mercato delle obbligazioni** nasce per motivi del tutto analoghi a quello delle azioni, ed è anch'esso sottoposto alla regolazione di CONSOB. Insieme al mercato azionario è spesso indicato come **mercato mobiliare**.

17.3 Worldcom, Enron, Parmalat etc.: i fallimenti della regolazione

Alcune gravi crisi aziendali degli ultimi anni evidenziano come il sistema dei controlli sulle società quotate abbia gravi lacune. Nei casi di Worldcom, Enron, Parmalat e molti altri, il sistema delle normative e dei controlli volti a ridurre le asimmetrie informative a danno degli investitori si è rivelato gravemente inadeguato: grazie a complesse operazioni finanziarie, spesso su mercati di un grande numero di Paesi, ed alle complicità di revisori contabili di alcuni intermediari finanziari, queste società sono riuscite per lungo tempo a nascondere crescenti disequilibri finanziari, fino a giungere a fallimenti che hanno distrutto quantità enormi di risparmio.

Questi fatti hanno portato, in varie forme, ad un aumento nella complessità e nella pervasività della regolamentazione su questi mercati¹²⁷.

17.4 *Hedge funds e private equity*

La regolazione dei mercati finanziari è una funzione di crescente complessità, anche per il rapido svilupparsi di intermediari sostanzialmente non regolamentati, che stanno ormai assumendo dimensioni enormi. Tra questi, i più importanti sono gli *hedge funds*, ed i fondi di *private equity*.

A differenza dei fondi comuni d'investimento, che tradizionalmente investono, prevalentemente in azioni, con un orizzonte di investimento medio-lungo, gli *hedge funds* hanno strategie di investimento molto flessibili, caratterizzate da **vendite allo scoperto** (un fondo si impegna a vendere titoli che non possiede, scommettendo quindi su una caduta del loro prezzo) e da **acquisti allo scoperto** (un fondo si impegna ad acquistare titoli che non possiede, scommettendo quindi su un aumento del loro prezzo).

Per finanziarsi, questi fondi fanno ampio ricorso al credito, ed hanno dunque una elevata **leva finanziaria**¹²⁸. Conseguentemente, essi sono molto rischiosi, poiché - qualora l'investimento che è stato realizzato facendo ricorso al debito generasse delle perdite - essi dovrebbero assorbire le perdite e restituire il credito ottenuto. Naturalmente, il ricorso a capitale di prestito consente di ottenere, se l'investimento genera degli utili, profitti molto elevati con un piccolo impiego di capitale proprio. Per questo, in vari Paesi, ed in particolare negli Stati Uniti, all'investimento in questi fondi possono accedere soltanto "investitori sofisticati", che dovrebbero soffrire di

¹²⁷ Negli USA, nel 2002, è stato varato il Sarbanes-Oxley Act, che prevede molteplici misure volte a monitorare l'attività delle società di revisione, a rafforzare i controlli interni alle società quotate, irraggiunge le sanzioni penali.

¹²⁸ La leva finanziaria è in generale, per qualsiasi impresa, il rapporto tra debito e patrimonio netto. Più questo rapporto è elevato, più l'impresa è in grado di finanziare ai propri investimenti con mezzi di terzi.

asimmetrie informative in misura molto minore dei comuni investitori: di conseguenza, gli *hedge funds* non sono sottoposti a particolari norme regolamentari.

La rischiosità di questi fondi è aumentata dall'ampio ricorso che essi fanno, sia come venditori che compratori, di **prodotti finanziari derivati**. Questi prodotti sono molto complessi, ma la loro struttura generale può essere facilmente illustrata con un esempio: consideriamo un produttore di cavi di rame che concorra per assicurarsi un grosso ordine, con consegna a 12 mesi. L'acquirente richiede la fissazione del prezzo, ma naturalmente le quotazioni del rame possono variare significativamente nell'arco del periodo. Per questo, il produttore può comprare dei **prodotti finanziari derivati detti futures**, che gli danno la possibilità di comprare, entro 12 mesi, il rame necessario ad un prezzo prefissato. Così facendo, egli si libera del (o *si copre* dal) rischio finanziario derivante dall'andamento del prezzo del rame. Questo rischio invece viene assunto da chi gli vende questi *futures*. Questa è - in generale - una transazione che crea benessere nell'economia, in quanto un operatore si libera di un rischio che non desidera correre, vendendolo ad un operatore che invece è disposto a correrlo. Quest'ultimo, che è tipicamente un operatore finanziario, assumerà poi molti altri rischi, vendendo e comprando *futures* su molti prodotti¹²⁹, e potrà quindi essere interessato a vendere ad altri una parte del rischio sul suo intero portafoglio, e così via.

Questo semplice esempio mostra quindi non solo cosa sia un prodotto derivato, ma come sia possibile costruire - per così dire - derivati di derivati, con **strutture che possono diventare estremamente complesse**, per giungere a prodotti dei quali è estremamente difficile valutare accuratamente la rischiosità da parte di un acquirente: tutto ciò aumenta quindi ulteriormente la rischiosità degli *hedge funds*, che fanno ampio ricorso a prodotti finanziari di questo tipo.

Tornando agli *hedge funds*, è importante sottolineare come fondi di questo genere, con denominazioni varie, siano sempre esistiti, ma come nell'ultimo quinquennio essi abbiano conosciuto una **enorme crescita**, dato che il livello storicamente molto basso dei tassi di interesse ha stimolato gli investitori a cercare strategie di investimento che offrissero, naturalmente con maggiori rischi, rendimenti più elevati.

Poiché questi fondi si finanziano in larga misura con il debito, assumono rischi molto elevati, e spesso si muovono di conserva, seguendo strategie di investimento tra loro assai simili, nel caso tali strategie si rivelassero errate, oppure i loro finanziatori richiedessero, per qualche motivo, la liquidazione delle loro quote, il fallimento di qualche *hedge fund* (intermediario non

¹²⁹ Ma non solo: naturalmente ci sono *futures* sui tassi di cambio, sui tassi di interesse, sui valori mobiliari, e su molti altri prodotti

regolato) potrebbe avere effetti a catena nel sistema finanziario, e quindi anche sugli intermediari regolati che finanziano tali fondi: temendo la crescita di questo **rischio sistemico** le autorità monetarie, europee ed americane, vanno quindi moltiplicando i segnali di preoccupazione¹³⁰.

Questo è esattamente quello che si è recentemente verificato con la crisi dei mutui *subprime* statunitensi, cioè mutui altamente rischiosi, che venivano concessi da parte delle banche statunitensi a clienti privi delle adeguate garanzie, e quindi con alta probabilità di non ripagare il mutuo. Le banche hanno coperto i propri rischi attraverso la stipula di contratti derivati, spesso molto complessi. La crisi immobiliare degli Stati Uniti ha avuto un effetto sulla capacità dei risparmiatori di ripagare i mutui, ma questo ha avuto effetti a catena in tutto il sistema creditizio mondiale, a causa dell'elevatissima diffusione dei contratti derivati su tali mutui.

I **fondi di *private equity*** sono simili ai fondi comuni d'investimento, dai quali però si differenziano perché richiedono un investimento iniziale elevato; investono in un numero relativamente contenuto di imprese (da 7 a 25, in genere), aiutandole a sviluppare nuovi prodotti, facilitandone l'acquisto da parte del management o di altri investitori, ed accompagnandole, se non già quotate, alla quotazione in Borsa. Le loro quote non sono commerciabili su mercati regolamentati e prevedono una scadenza, in corrispondenza della quale il fondo si scioglie, distribuendo l'attivo ai suoi finanziatori¹³¹. Dal punto di vista che qui ci interessa, tali fondi, investendo in un numero limitato di imprese, riescono a risolvere i **problemi del monitoraggio** in modo ancora più efficace di quanto non possano i fondi comuni.

La popolarità di questi fondi è in rapido aumento, stanti i notevoli tassi di rendimento che essi hanno saputo, almeno negli ultimi anni, assicurare. Inoltre, non essendo sottoposti a particolari forme di regolamentazione, essi hanno una grande flessibilità nel reperire finanziamenti, e non debbono sottostare ad obblighi di informazione nei confronti del pubblico: queste caratteristiche ne hanno probabilmente ulteriormente aumentato l'*appeal*, in una fase storica nella quale, come abbiamo visto, il peso della regolamentazione sui mercati mobiliari è invece nettamente aumentato.

¹³⁰ Nella sua *Financial Stability Review*, del dicembre 2005, la Banca Centrale Europea ha affermato "As the hedge fund industry keeps on growing, its expansion continues to raise questions about capacity constraints and the impact of hedge funds' largely unconstrained investment strategies on financial markets. In addition to potentially high leverage, the increasingly similar positioning of individual hedge funds within broad hedge fund investment strategies is another major risk for financial stability which warrants close monitoring despite the essential lack of any possible remedies. This risk is further magnified by evidence that broad hedge fund investment strategies have also become increasingly correlated, thereby further increasing the potential adverse effects of disorderly exits from crowded trades" (p.142).

¹³¹ Dal punto di vista societario, questi fondi sono strutturati come *Limited Partnership* negli USA, e come Società in Accomandita per Azioni in Italia.

Dal punto di vista dell'interesse pubblico, lo sviluppo di questi intermediari pone problemi qualitativamente simili a quelli posti dallo sviluppo degli *hedge fund*.

18. PROPRIETÀ INTELLETTUALE E POLITICHE PER L'INNOVAZIONE

18.1 Diritti di proprietà intellettuale

Il termine giuridico *proprietà intellettuale* accomuna tre fenomeni economici - marchi, copyright, brevetti – molto diversi tra loro quanto ad origini, problematiche, e quadro regolamentare.

Schematizzando, i **marchi** nascono storicamente (probabilmente nell'antico Egitto, ove tegole, mattoni e vasi della Prima Dinastia, nel 3.000 A.C., erano talvolta marchiati) come carattere atto a segnalare al consumatore l'origine di un prodotto. Senza un marchio, una tegola è un prodotto indifferenziato, sulla cui qualità un acquirente non ha informazioni particolari. Una tegola recante il marchio di un noto produttore, offre invece informazioni maggiori al suo acquirente¹³². Ricordando quanto discusso nelle lezioni precedenti, un marchio serve quindi anzitutto al produttore di un bene (o un servizio) di alta qualità per **internalizzare esternalità positive** che andrebbero altrimenti disperse sul mercato: il produttore di tegole dell'antico Egitto aveva dunque alcuni problemi in comune con il concessionario Mercedes di cui ci siamo occupati nella lezione 14, e li risolveva in un modo assai simile.

Inoltre, dato che la domanda di un **prodotto indifferenziato**, realizzato da molte imprese, è generalmente molto elastica, il produttore non riesce ad alzare il prezzo al di sopra del livello di concorrenza perfetta. Ma se egli riesce a far percepire il suo prodotto come diverso dagli altri, potrà aumentarne – almeno entro certi limiti – il prezzo rispetto a quello dei suoi concorrenti, perché, con la differenziazione, la domanda del suo prodotto diventa meno elastica¹³³.

Queste sono le due motivazioni economiche che spiegano come mai i marchi hanno un valore, che può essere talvolta molto elevato (ad esempio, quello del marchio Coca-Cola, a metà 2005, è stato stimato in \$ 67,5 miliardi).

Naturalmente, vi sono anche altre motivazioni che spiegano il valore dei marchi: indossare *blue jeans* di una marca ben nota è presumibilmente vissuto come uno *status symbol* rassicurante, e quindi i consumatori sono pronti a pagare per quei *jeans* un prezzo ben più alto di quello che non pagherebbero, per dei *jeans* molto simili, su una bancarella.

¹³² Ciò naturalmente spiega i requisiti giuridici del marchio, ovvero la sua capacità distintiva, originalità e novità, senza le quali esso non potrebbe rivestire la sua funzione di informare l'acquirente circa l'origine del prodotto.

¹³³ Un mercato in cui tutte le imprese si comportano in questo modo è noto come *concorrenza monopolistica*.

La protezione dei marchi è dunque importante per coloro che li posseggono (se tutti copiano il mio marchio, esso perde ogni valenza informativa per la clientela, e perde quindi gran parte del suo valore), ma è meno importante dal punto di vista del funzionamento del mercato nel suo complesso.

Il **copyright**, che in italiano traduciamo come *diritto d'autore*, nasce piuttosto come **diritto dell'editore** di impedire copie non autorizzate dei volumi da esso pubblicati. La sua origine storica è in Gran Bretagna, ove nel 1556 entrava in vigore lo *Stationer's Act*, che sanciva il monopolio perpetuo di uno stampatore sui manoscritti da egli acquistati. Una tale privativa però non aveva motivazioni principalmente economiche, bensì di ordine pubblico, perché nel contempo restringeva il numero dei soggetti che potevano stampare libri ed opuscoli, consentendo così un più facile controllo da parte dello Stato sulla produzione di testi politici.

Solo molto più tardi, ed in seguito a numerose controversie giudiziali, con il *Copyright Act* del 1710, il diritto di proprietà dell'opera letteraria veniva posto in capo al suo autore. Lentamente¹³⁴, questo diritto si espandeva internazionalmente, fino ad essere sancito dalla Convenzione di Berna, del 1887.

Il *copyright*, da un punto di vista economico, non ha quindi nulla a che fare con i marchi, ma è solo un diritto di monopolio, che inizialmente è stato conferito agli stampatori, per rendere più agevole il controllo dello Stato su cosa venisse pubblicato, ed in seguito – anche grazie ai progressi nelle tecniche di stampa – è rifluito sul titolare della vera risorsa scarsa: la creazione artistica.

Dal punto di vista economico, i problemi più interessanti del *copyright* sono due: la sua durata, e la sua gestione, in particolare da quando la tecnologia elettronica ha azzerato il costo marginale di produzione di una copia.

La **durata del copyright** venne originalmente fissata in Gran Bretagna dal *Licensing Act* in 14 anni, rinnovabile per altri 14 anni nel caso l'autore fosse ancora in vita. Questa clausola indica come, originariamente, questo diritto di privativa sia stato disposto per assicurare all'autore il diritto di godere dei frutti della sua opera. In misura limitata, viste le scadenze previste, potevano goderne anche i suoi eredi.

Nel tempo, la durata della tutela è stata progressivamente estesa, fino a raggiungere – per impulso degli USA, che nel 1998, con una legge che salvò i diritti della Walt Disney che si avviavano a scadenza, ed è perciò irraguardosamente nota come *Mickey Mouse Protection Act* – i 70 anni dopo la morte dell'autore.

¹³⁴ Mozart, celeberrimo, moriva nel 1791, ma veniva sepolto in una fossa comune perché la sua vedova non poteva permettersi una sepoltura più degna, in quanto la sua immensa produzione musicale non era tutelata dal diritto d'autore.

Pertanto, l'originale finalità di consentire agli autori di godere del frutto del loro lavoro nell'arco della loro vita, si è gradualmente trasformata in una tutela all'incirca secolare. Il motivo principale di questa trasformazione è che i diritti di proprietà, con il forte sviluppo dell'industria editoriale nel corso del '900, **sono in larga misura tornati agli editori** (i moderni stampatori), e dunque la vita dei diritti non ha più alcun necessario legame con la vita degli autori. Naturalmente, lo sviluppo di altre forme di espressione artistica (come il cinema) che richiedono, oltre alla creazione artistica, anche investimenti considerevoli, ha sostenuto questa transizione.

Questo non è necessariamente un male: se un mio preveggenze bisnonno avesse investito, nel 1882, acquistando i diritti d'autore per *Pinocchio*, oggi, essendo tali diritti scaduti, il suo investimento risulterebbe vanificato; se invece avesse comprato un piccolo appartamento, l'investimento avrebbe registrato un notevole incremento di valore.

Poiché, almeno da un punto di vista economico, non vi sono motivi particolarmente convincenti per spiegare come mai l'investimento nel diritto d'autore debba essere intrinsecamente sempre meno redditizio di un investimento in qualsiasi altro bene, concludiamo che **non vi sono motivi economici particolare per limitare temporalmente l'esercizio di questo particolare diritto di proprietà**¹³⁵. Come vedremo più oltre, occupandoci di brevetti, questa considerazione è valida soltanto nella misura in cui una durata molto lunga di un diritto di privativa non costituisce un ostacolo rilevante nella produzione di nuove opere dell'ingegno, che possiamo ragionevolmente assumere recherebbero un beneficio alla società.

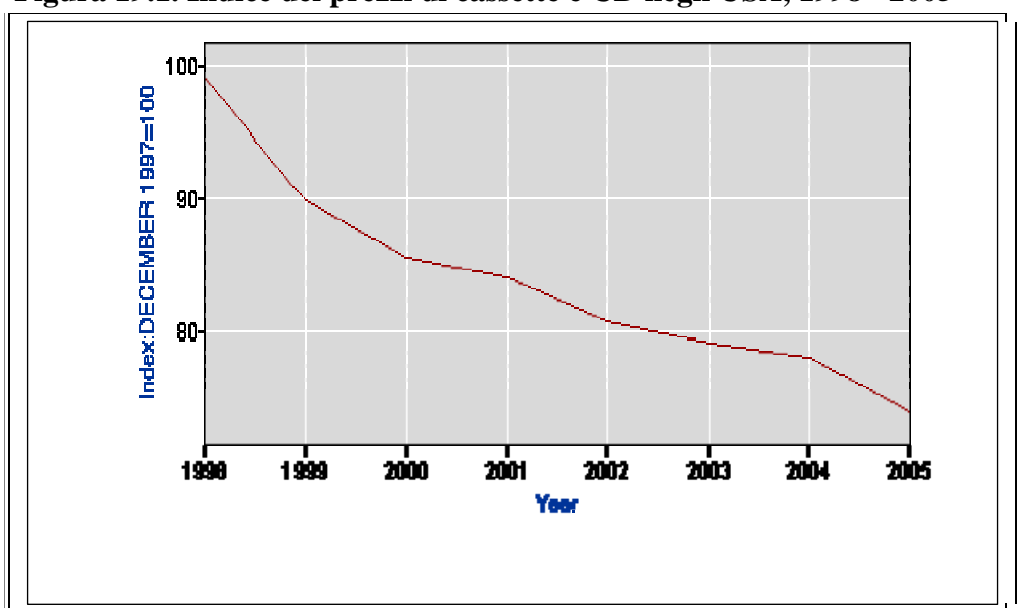
Del resto, è la **tecnologia** che si è occupata efficacemente di limitare il godimento di questi diritti, dapprima abbassando drasticamente (con le fotocopiatrici) i costi di riproduzione dei testi scritti. Una misura del suo impatto è fornito dalla differenza del prezzo dei libri tra i Paesi nei quali è possibile senza grossi problemi fotocopiare interamente libri di testo, e Paesi ove questo non è possibile. Nei primi, gli editori sono costretti a vendere i libri ad un prezzo di poco superiore al costo di fotocopiatura: ad esempio, il prezzo del volume *Economia Industriale* di Carlton e Perloff negli USA è di \$ 99, ma quello della sua traduzione italiana (che quindi dovrebbe scontare i maggiori costi derivanti sia dai diritti di traduzione che dalle minori economie di scala, visto che poche persone al mondo parlano italiano), è solo di € 26.

La digitalizzazione ha poi consentito un sostanziale **azzeramento del costo marginale delle copie**, sia dei testi scritti che di qualsiasi altro tipo di

¹³⁵ Naturalmente, è invece ragionevole che ciascun autore possa scegliere se, e in quale misura, godere di questa proprietà intellettuale, ad esempio rinunciando alla tutela offerta dal *copyright*, per adottare modelli che invece favoriscono la disseminazione della sua opera, come quello detto '*creative commons*' (si veda il sito www.creativecommons.it).

contenuto (audio, video), ed ha così ulteriormente rafforzato i vincoli all'esercizio del potere di mercato dei titolari dei diritti di *copyright*: come mostra la Figura 19.1, il prezzo medio di cassette e CD negli USA è *diminuito* del 25% circa, tra il 1997 ed il 2005: tenendo conto dell'inflazione, il prezzo in termini reali di questi beni è diminuito di circa il 47% in otto anni, con buona pace del *Mickey Mouse Protection Act*.

Figura 19.1. Indice dei prezzi di cassette e CD negli USA, 1998 - 2005



Fonte: Wikipedia.

18.2 I brevetti

Il terzo tipo di proprietà intellettuale, che è qui quello che ci interessa maggiormente, è il **brevetto**. Da un punto di vista economico, un brevetto è un diritto di monopolio concesso, sotto certe condizioni, a chi inventi una soluzione nuova ed originale di un problema tecnico. Essa può riguardare un prodotto o un processo, un metodo o un procedimento.

La *ratio* della concessione di un tale diritto non è soltanto quella di consentire all'inventore di godere dei frutti della sua invenzione, come nel caso del *copyright*: l'investimento necessario a produrre un'innovazione significativa è infatti in genere enormemente superiore a quello necessario per produrre un'opera artistica. Mentre in quel caso l'investimento è spesso pari al solo costo-opportunità del tempo che l'autore dedica alla sua creazione, le innovazioni richiedono, oltre al tempo dell'aspirante inventore, investimenti considerevoli in laboratori ed attrezzature, molti dei quali – nel caso non si ottenessero invenzioni utili – sarebbero irrecuperabili.

Se non esistessero i brevetti, quindi, ogni invenzione utile conferirebbe **esternalità positive** considerevoli alla collettività, ma proprio perché il reddito potenziale sarebbe pari a zero, la ricerca che conduce al brevetto non verrebbe intrapresa. In altre parole, **un'invenzione, in assenza di brevetto, sarebbe un bene pubblico**, poiché non sarebbe desiderabile, né possibile, escludere alcuno dal suo godimento.

Un inventore razionale investirà quindi nella ricerca di una nuova invenzione soltanto se il valore atteso dell'invenzione risulterà superiore al costo complessivo del programma di ricerca: se non vi fossero i brevetti, quindi, il costo sarebbe quasi sempre superiore al valore atteso dell'invenzione, e vi sarebbero ben poche innovazioni.

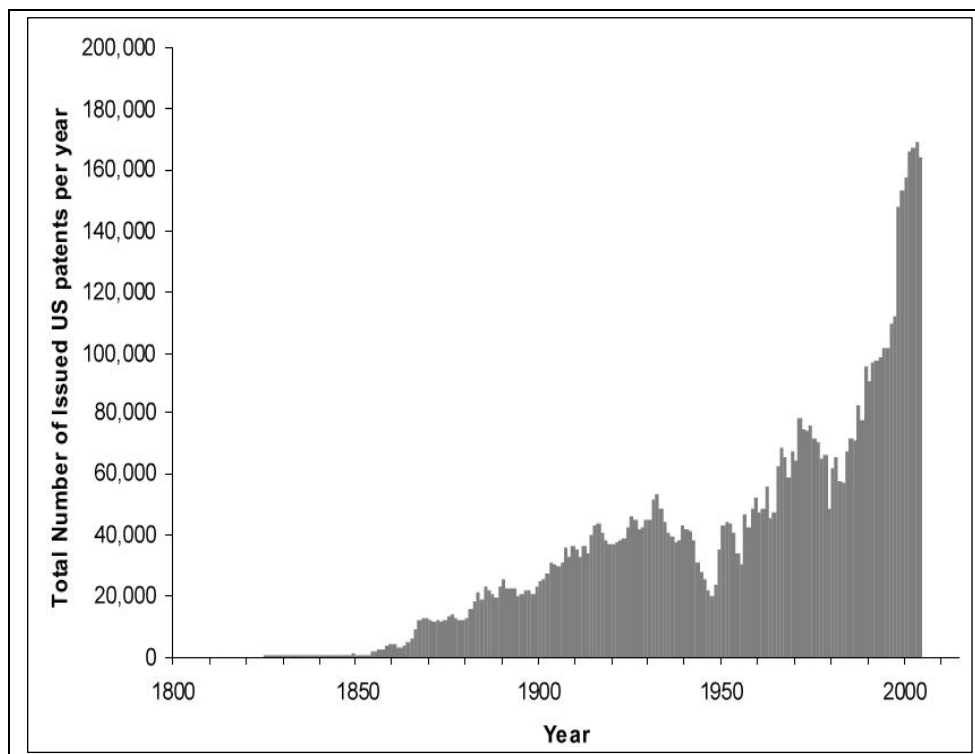
Non sorprendentemente, nonostante forme di tutela analoghe ai brevetti esistessero già a Venezia nel '400, il perfezionamento del meccanismo brevettuale, e l'avvio della crescita nel numero dei brevetti, si avvia nella seconda metà del '700 con la **rivoluzione industriale**, per poi accelerare la crescita: come mostra la Figura 19.2 verso il 1850 negli USA venivano depositati poche decine di brevetti all'anno, ma nel 2005 i depositi avevano raggiunto le 170.000 unità.

La tutela del brevetto risponde quindi anche ad una finalità sociale: poiché la sua esistenza rende più probabile l'introduzione di innovazioni, e buona parte delle innovazioni finiscono per avere risultati positivi sul benessere collettivo, **l'innovazione deve essere promossa**, e questa è una cogente motivazione di politica economica a favore dei brevetti.

Poiché tuttavia un brevetto conferisce un diritto di monopolio, e ben sappiamo quanto i monopoli possano essere dannosi, la concessione di un brevetto avviene (o meglio, come vedremo, *dovrebbe avvenire*) sotto condizioni alquanto stringenti: il trovato oggetto dell'invenzione **deve essere nuovo**, e cioè non deve essere compreso nello stato della tecnica; inoltre, esso deve essere **frutto di attività inventiva** nel senso che, agli occhi di una persona esperta del ramo, non deve risultare in modo evidente dallo stato della tecnica¹³⁶.

¹³⁶ Vi sono poi limitazioni alla brevettabilità, che è in ogni caso esclusa per le teorie scientifiche, i metodi matematici, i principi e i metodi per attività intellettuali (e quindi per il software), i metodi per il trattamento chirurgico o terapeutico del corpo umano o animale e i metodi di diagnosi applicati al corpo umano o animale.

Figura 19.2. Numero di brevetti depositati annualmente negli USA



Fonte: Wikipedia.

Inoltre, per meglio perseguire l'interesse pubblico, la concessione stessa di un diritto di privativa viene accompagnato dall'imposizione di un **obbligo alla divulgazione** dei progetti, o delle caratteristiche, del prodotto cui viene concesso il brevetto: se è quindi vietato copiare l'invenzione brevettata, è del tutto possibile accedere ai progetti che ne spiegano il funzionamento. Questa apparente contraddizione riflette una duplice finalità di politica economica: da un lato, quella di favorire, come discusso, l'innovazione concedendo una **privativa sui suoi risultati**; dall'altro, quella di favorire lo sviluppo di *altre* innovazioni mediante la **pubblicità dei metodi e dei progetti su cui è basata l'invenzione** cui la privativa è concessa.

Una motivazione alquanto simile spiega la durata relativamente breve della tutela brevettuale, generalmente pari a 20 anni, e dunque molto inferiore a quella assicurata dal diritto d'autore: molto frequentemente, una invenzione rende possibili molte altre invenzioni. Molte tra queste sono dipendenti dalla prima invenzione, e pertanto se la privativa fosse molto estesa temporalmente, il flusso di innovazioni disponibili per la collettività

potrebbe risultare inferiore. Problemi di questo tipo, nelle opere dell'ingegno, sono evidentemente molto meno verosimili.

Naturalmente, il brevetto non è l'unica soluzione per chi voglia tutelare la proprietà intellettuale di un'innovazione, poiché è possibile ricorrere alla **normativa civilistica a tutela del segreto aziendale**. Dal punto di vista del titolare del diritto, questa soluzione offre in teoria una minore protezione (poiché deve essere *dimostrato* in un eventuale giudizio il carattere segreto dell'informazione), e dal punto di vista sociale essa tutela il diritto esclusivo, ma non offre alla collettività (com'è invece assicurato dall'obbligo di divulgazione dei progetti, cui è condizionata la concessione di un brevetto), la possibilità di utilizzare la conoscenza del processo che ha portato all'innovazione, per la realizzazione di altre innovazioni.

La maggior tutela privata offerta da un brevetto è poi in molti casi relativa, poiché gli uffici brevetti, sopraffatti dal numero di domande che essi ricevono (si veda ancora la figura), non sono più in grado di verificare con la necessaria cura la presenza del requisito di originalità, e pertanto possedere un brevetto non fornisce più un livello di tutela elevato come un tempo.

Questo problema è particolarmente grave nei Paesi, come l'Italia, dove gli uffici brevetti tendono ad effettuare un esame alquanto rapido della domanda di brevetto, e nei quali pertanto – assai spesso – la tutela deve essere comunque ottenuta per vie legali.

La crescente complessità tecnica dei giudizi civili in materia di brevetti, ha determinato in vari Paesi la costituzione di **corti specializzate**.

I brevetti, dunque, sono necessari per favorire le innovazioni. Ciò non comporta naturalmente che la tutela brevettuale sia sufficiente ad assicurare che nel sistema economico venga generato un flusso di innovazioni "sufficiente" secondo un qualche criterio di benessere collettivo. Se teniamo poi conto che, frequentemente, le innovazioni hanno carattere complesso, e richiedono investimenti molto considerevoli, è ragionevole attendersi che sistemi produttivi caratterizzati da grandi imprese siano intrinsecamente più portati ad introdurre innovazioni.

Come vedremo, questo può essere vero. Tuttavia, prima di valutare questo punto, è necessario sottolineare – da un lato - come anche se una grande dimensione produttiva è in grado di favorire l'innovazione tecnologica, ciò non è più vero quando contemporaneamente, la grande impresa produttrice è anche un monopolista.

19. LE POLITICHE INDUSTRIALI E REGIONALI

Notevoli risorse pubbliche sono dedicate – sotto varie forme – alla **politica industriale**, ovvero ad interventi volti (almeno in teoria, come vedremo) a spingere le imprese di intraprendere investimenti, o programmi di ricerca, che altrimenti non avrebbero intrapreso.

A queste politiche sono dedicate **risorse enormi**. Nel quinquennio 2000-04, in Italia, sono state concesse alle imprese operanti nell'industria e nei servizi agevolazioni varie per 39,3 miliardi di euro¹³⁷, e le agevolazioni effettivamente erogate sono state pari a 25,6 miliardi di euro. Nel solo 2004 sono stati erogati 8,9 miliardi di euro, di cui 6,4 miliardi attraverso gli interventi a carattere nazionale e 2,5 miliardi attraverso interventi regionali¹³⁸. Erogazioni non dissimili esistono in altri Paesi, Francia e Germania in particolare.

Sono giustificabili queste erogazioni, dal punto di vista del pubblico interesse? La domanda non è banale, tanto più se si considera la scala di queste erogazioni: ad esempio, quelle 2004 sono state superiori al 50% del valore della correzione al bilancio pubblico apportata dalla Finanziaria per quell'anno, stimato in circa 16 miliardi. Per rispondere a questa domanda, utilizziamo quanto appreso fino ad ora nel corso, chiedendoci anzitutto sotto quali condizioni siano necessarie politiche economiche per l'innovazione e, più precisamente, a quali fallimenti di mercato esse debbano rimediare.

¹³⁷ Traggo questa informazione da un recente scritto comparso sul sito di un partito italiano. Si veda: http://www.margheritaonline.it/dipartimenti/attachments/copy_2_wpm654f.pdf.

¹³⁸ Questi possono essere assai ampi, come mostra la seguente citazione, tratta dal sito della Regione Sardegna: "*L'Assessorato dell'industria interviene sulla struttura industriale della Sardegna attraverso l'erogazione di diversi incentivi finanziari, con l'obiettivo di contribuire alla risoluzione dei principali problemi che le imprese industriali devono fronteggiare. Per favorire l'espansione e il rafforzamento della base produttiva, sono disponibili i contributi in conto capitale per investimenti previsti dalla legge regionale n. 15/1994 e dalla legge n. 17/1993, ai quali possono essere affiancati i contributi in conto interessi previsti dalla legge regionale n. 21/1993. Il problema del credito delle PMI è inoltre affrontato dalla legge n. 2/2001, che concede contributi destinati all'integrazione dei fondi rischi e del patrimonio di garanzia dei Consorzi fidi costituiti con la finalità di fornire ai propri soci le garanzie necessarie per l'accesso al credito. Le imprese in difficoltà congiunturale possono invece beneficiare dei finanziamenti agevolati concessi dalla legge regionale n. 66/1976, mentre la riconversione delle aree minerarie della Sardegna è agevolata dalla legge regionale n. 33/1998 che concede contributi in conto capitale alle PMI del settore estrattivo o manifatturiero e alle società turistico-alberghiere che decidano di localizzare la propria attività nelle aree minerarie in crisi della Sardegna.*".

19.1 Le politiche per l'innovazione

Le imprese innovano continuamente: schematizzando, non appena un'impresa introduce una innovazione essa è, in genere, in grado di godere di profitti più alti dei suoi concorrenti, che possono derivare da **innovazioni di processo** (una nuova tecnologia mi consente di ridurre i costi di produzione, aumentando il margine sulle vendite), o da **innovazioni di prodotto** (un nuovo prodotto mi consente di differenziarmi dalle altre imprese, ed i consumatori sono disposti a pagare un prezzo maggiore per i miei, differenti, prodotti). Allora, perché dovremmo incentivarle a fare qualcosa che comunque esse farebbero egualmente?

Una risposta frequente a questa domanda, è che ciò è necessario, almeno per un Paese come l'Italia, la cui struttura produttiva è caratterizzata da un numero enorme di imprese molto piccole¹³⁹, perché tali imprese affrontano ostacoli rilevanti nei processi di innovazione, attribuibili a costi di transazione e ad informazioni incomplete: **la politica industriale deve quindi sostenere i processi di innovazione tecnologica delle piccole imprese.**

Ma anche nei **programmi di ricerca e sviluppo**, tipicamente realizzati dalle grandi imprese, potrebbero verificarsi dei fallimenti di mercato: davanti a programmi di ricerca rischiosi, il cui **rendimento economico privato** è aleatorio, le grandi imprese potrebbero sviluppare un livello di investimenti efficiente dal punto di vista privato, ma **insufficiente sul piano sociale**, e sarebbe quindi necessario un finanziamento pubblico, almeno parziale, di questi programmi. Questo è, naturalmente, un argomento basato sulle esternalità positive.

Vi sono dunque diversi argomenti che è possibile avanzare a favore delle politiche a sostegno dell'innovazione.

Per analizzarle, bisogna anzitutto distinguere tra propensione a produrre innovazioni, e propensione ad introdurre innovazioni (da altri prodotte) nella propria azienda.

Quanto alla **propensione a produrre innovazioni**, studi recenti, condotti su un campione molto ampio di brevetti¹⁴⁰, mostrano come tale propensione dipenda in primo luogo dall'investimento in ricerca e sviluppo, e in secondo dalle modalità di incentivazione (monetarie, o di carriera) dei ricercatori. *Non* vi è, invece, una relazione significativa tra dimensione d'impresa ed attività innovativa. Quindi se, a parità di altre condizioni, la grande

¹³⁹ Circa il 50% dei 16 milioni di addetti nell'industria manifatturiera italiana lavorano in imprese con meno di 10 addetti.

¹⁴⁰ Si veda, di A. Gambardella et al. *The value of Patents*, disponibile all'indirizzo: <http://www.alfonsogambardella.it/GHVValueofPatents.pdf>.

dimensione può favorire, in alcuni settori, l'attività innovativa¹⁴¹, questa non è necessariamente una *condizione necessaria*: almeno in alcuni settori, grandi progetti possono essere infatti intrapresi suddividendo adeguatamente l'attività di ricerca tra molte imprese diverse¹⁴². Ad esempio, buona parte delle imprese che hanno fatto decollare il corrente ciclo tecnologico, basato sulla microelettronica e sull'informatica, erano di piccola dimensione.

Anche se il problema è certamente complesso, possiamo comunque sinteticamente concludere che soltanto in alcuni settori una grande scala produttiva è necessaria per sostenere una forte attività innovativa: vi sono molti altri casi nei quali ciò non è necessario. In secondo luogo, **la dimensione non è certamente l'unica variabile rilevante**: la disponibilità di capitale umano di elevata formazione scientifica; la disponibilità, a costi ragionevoli, di capitale di rischio; l'accesso alla ricerca universitaria, sono tutte caratteristiche estremamente importanti per favorire la produzione di innovazioni.

Per quanto riguarda specificamente le **attività di ricerca e sviluppo**, i (pochi) studi disponibili¹⁴³ non sembrano evidenziare l'esistenza di fallimenti di mercato, ma anzi concludono che il rendimento lordo degli investimenti in ricerca e sviluppo delle imprese innovatrici italiane è stato pari al 20% all'inizio degli anni novanta, ed è salito al 22% verso la fine di quel decennio. Inoltre, il tasso di rendimento degli investimenti in ricerca e sviluppo risulta indipendente dalla localizzazione geografica, dalla dimensione (ancora!) e dal settore di appartenenza delle imprese.

Quanto alle determinanti dell'**adozione di nuove tecnologie**, studi recenti, riferiti alla microelettronica¹⁴⁴, mostrano come questa dipenda in generale da due fattori:

- a. la **dimensione dell'impresa**, che determina sia la probabilità che un'azienda adotti nuove tecnologie, sia "quanto e quando" esse vengano immesse nei processi aziendali: più è grande l'impresa, più probabile è l'adozione e più intenso l'uso della nuova tecnologia che si decide di farne;

¹⁴¹ Ad esempio, in settori come il farmaceutico, gli investimenti necessari per sviluppare un nuovo farmaco sono in media pari a circa 1 miliardo di dollari, e dunque alla portata soltanto di imprese aventi una scala adeguata a 'spalmare' questo investimento su ampi volumi di vendite.

¹⁴² Ciò è frequente, ad esempio, nel settore aerospaziale.

¹⁴³ Si veda: "Il tasso di rendimento degli investimenti in Ricerca e Sviluppo delle imprese innovatrici italiane", di Francesco Aiello e Valeria Pupo, in *Politica Economica*, 2004.

¹⁴⁴ Si veda: Salvatore Rossi (curatore), *La nuova economia: i fatti dietro il mito*, il Mulino, 2003.

- b. il livello del **capitale umano disponibile**: imprese con una manodopera mediamente più istruita riescono più facilmente ad introdurre innovazioni.

Vi sarebbe quindi forse spazio per incentivare l'adozione di nuove tecnologie da parte delle piccole imprese, perché qui la dimensione effettivamente è un fattore rilevante, ma naturalmente gli strumenti da utilizzare dovrebbero essere tali da generare **investimenti aggiuntivi**, nel duplice senso di:

- convincere una data piccola impresa a fare investimenti che altrimenti non avrebbe fatto;
- non avere **effetti di sostituzione** apprezzabili, scoraggiando gli investimenti delle imprese che non ricevono l'incentivo.

I **risultati delle politiche per l'innovazione** nel nostro Paese non sono però incoraggianti. Come mostra un recente studio della Banca d'Italia¹⁴⁵, la principale legge di incentivazione italiana volta a favorire l'adozione di nuove tecnologie da parte delle piccole imprese, che ha erogato tra il 1996 ed il 2003 la rispettabile cifra di € 16 miliardi, non ha avuto effetti netti sensibili: le imprese che concorrevano per il contributo, rallentavano infatti gli investimenti prima di fare domanda per il contributo, ed in ogni caso i maggiori investimenti delle imprese che ottenevano il contributo sostituivano in parte i minori investimenti di quelle che non lo ottenevano.

Possiamo quindi concludere che, anche se *in teoria* vi potrebbe essere spazio per politiche volte a favorire l'introduzione di innovazioni da parte delle piccole imprese, in pratica è estremamente difficile assicurare che gli incentivi erogati con queste finalità diano luogo effettivamente ad **investimenti aggiuntivi**.

Quanto abbiamo discusso più sopra, nel Capitolo 10, circa il ruolo dei gruppi di interesse nella politica economica, ci dovrebbe inoltre suggerire come sia probabile che queste politiche di incentivazione vengano rapidamente trasformate in politiche di sussidio alle imprese.

¹⁴⁵ Si veda: R. Bronzini – G. De Blasio, *Qual è l'effetto degli incentivi agli investimenti? Una valutazione della Legge 488/92*.

19.2 Campioni nazionali

In alcuni casi le politiche per l'innovazione sono promosse con l'esplicito obiettivo della creazione o del rafforzamento di **campioni nazionali**, ovvero di grandi imprese, in vario modo sostenute dallo Stato, in nome di finalità generali di politica economica.

Le **motivazioni economiche** più frequentemente proposte per questo obiettivo sono due: la necessità di conseguire **economie di scala**, nelle attività di ricerca e sviluppo o nella produzione; gli effetti benefici per il complesso del sistema economico nel suo complesso derivanti dagli **effetti di spillover** che caratterizzano particolari attività industriali, ovvero gli effetti di ricaduta su altri settori (ad esempio, l'industria dell'abbigliamento) derivanti dall'introduzione di innovazioni in un dato settore (ad esempio, nella costruzione di macchine per l'industria tessile). Per i fautori di queste politiche, i campioni nazionali sarebbero quindi indispensabili per competere perché, realizzando economie di scala, sono in grado di produrre a bassi costi, e perché si possono permettere elevati investimenti in attività di ricerca e sviluppo: per difendere la competitività dell'economia nazionale, lo Stato dovrebbe dunque intervenire finanziandoli, direttamente o indirettamente, o comunque facilitandone lo sviluppo indirizzando verso di loro la domanda pubblica, o addirittura promuoverne la costituzione consentendo, in deroga alle normative antitrust, concentrazioni tali da creare, o rafforzare, una posizione dominante.

Questi argomenti sono quasi sempre errati, e si basano su una caricatura delle caratteristiche dei processi concorrenziali.

Le **economie di scala nella produzione** costituiscono infatti una fonte rilevante di vantaggio competitivo soltanto in un numero limitato di settori produttivi, che producono beni standardizzati ove il prezzo è la variabile determinante per la domanda. In realtà, nella maggior parte dei mercati per prodotti industriali e per servizi, vi sono ampi spazi per l'offerta di prodotti differenziati, i quali non richiedono necessariamente un'ampia scala produttiva.

Se, d'altra parte, in molti settori l'ammontare degli investimenti in ricerca e sviluppo è tale da richiedere di essere distribuito su un ampio volume di vendite, ciò non richiede necessariamente il conseguimento di economie di scala all'interno di una singola impresa: come mostra l'esperienza di settori altamente innovativi, come l'industria del software o quella delle biotecnologie, gli investimenti di ricerca e sviluppo possano efficacemente essere suddivisi tra imprese di piccola e media dimensione, che sviluppino progetti diversi in vivace concorrenza tra di loro.

Un'altra motivazione, avanzata oggi con minor frequenza rispetto al passato, riguarda le **difficoltà nel finanziare programmi di ricerca e**

sviluppo consistenti e rischiosi che un'impresa incontrerebbe, e che pertanto giustificerebbero un intervento "mirato" dello Stato per sostenere il programma in questione. Naturalmente, una tale motivazione risulta oggi assai poco credibile, quanto meno nei paesi industrializzati, stante l'acclarata capacità dei mercati finanziari di provvedere una pluralità di strumenti di finanziamento di programmi di ricerca e sviluppo, particolarmente attraverso strumenti come il *venture capital*.

I sostenitori dei campioni nazionali ignorano peraltro un evidente **problema di agenzia** nell'amministrazione di una tale politica: come in tutti questi problemi, la funzione-obiettivo del principale (lo Stato) è in generale diversa da quella dell'agente (il *management* del campione nazionale), ma naturalmente le informazioni di cui dispone l'agente sono estremamente più dettagliate di quelle di cui dispone lo Stato¹⁴⁶.

Un limite generale di tutte le argomentazioni in favore dei campioni nazionali è comunque il loro concentrarsi su un problema specifico, di settore o d'impresa, considerando soltanto le esternalità positive dell'intervento che viene proposto, ma ignorando le **esternalità negative**, che possono essere molto importanti.

Se il campione nazionale che viene sostenuto non è in posizione di monopolio, il suo sostegno mette in difficoltà le altre imprese, e dunque i possibili guadagni di benessere sociale derivanti dalla politica di sostegno proposta dovrebbero essere confrontati con la perdita di benessere derivante dai problemi per le altre imprese. Se poi il campione nazionale è in posizione di monopolio, la perdita di benessere come abbiamo visto è garantita, ma questo fattore non viene praticamente mai considerato. Infine, poiché il sostegno ad un campione nazionale trasferisce a questa impresa rendite considerevoli in base a decisioni burocratiche, ciò evidentemente crea **forti incentivi alla corruzione**.

Fortunatamente, le politiche economiche preferenziali verso i campioni nazionali trovano un limite significativo nelle norme del Trattato dell'Unione Europea, che – come abbiamo visto all'inizio del corso – **vietano gli aiuti di Stato**.

¹⁴⁶ Il *Commissariat Général du Plan* francese, fonte certo non sospettabile di essere contraria all'intervento dello Stato nell'economia, mostra come questi problemi siano molto concreti: le politiche pubbliche per l'industria – afferma in un recente documento – soffrono “di un sistema di governo complesso ed opaco” posto in opera da “un complesso di attori e di procedure eterogenee” utilizzando “strumenti amministrativi e tecnici inadatti”, senza mai ricorrere ad una valutazione dei risultati raggiunti.

20. ECONOMIA DELLE SCELTE PUBBLICHE

Nel corso abbiamo discusso vari tipi di politiche economiche, e molte ancora ne potremmo discutere: ma cosa determina la scelta di perseguire una politica economica, e quale ruolo hanno gli elettori in questa scelta?

Abbiamo già parzialmente discusso questo problema, quando ci siamo occupati di gruppi di pressione, ma qui assumiamo, concludendo il corso, una prospettiva più ampia, chiedendoci cioè come si vengano a formare le **scelte collettive**. Il problema può sembrare futile, poiché siamo normalmente abituati a ritenere che una votazione a maggioranza sia il modo migliore per realizzare una scelta collettiva: questo è, però, come vedremo, vero soltanto in alcuni casi, ma non in tutti.

Consideriamo l'esempio seguente. Tre amici devono decidere quale film andare a vedere insieme. La città è piccola, e quindi ci sono soltanto tre film in programmazione, A, B, e C. Gli amici decidono che ciascuno dovrà esprimere le sue preferenze in ordine decrescente, per poi procedere ad una democratica votazione. Tizio dichiara di preferire, nell'ordine, A, B e C. Caio invece preferisce C, A e B. Sempronio invece preferisce B, C ed A. Viene quindi messo ai voti il film A contro quello B, e naturalmente vince A con i voti di Tizio e di Caio. Viene poi posto ai voti il film A contro C, e vince quest'ultimo, con i voti di Caio e Sempronio.

Dunque, poiché, nelle votazioni, C è risultato preferito ad A, che a sua volta è risultato preferito a B, C dovrebbe essere il film vincente, ma evidentemente non è così: se infatti confrontiamo direttamente C contro B, vediamo facilmente come sia B a vincere. Questo risultato è noto come il **paradosso del voto**: la scelta collettiva dipende dall'ordine in cui le diverse alternative sono contrapposte.

Ma in realtà comporre le preferenze individuali in una scelta collettiva non è soltanto difficile, ma addirittura impossibile. Il **teorema dell'impossibilità di Arrow** mostra infatti come un sistema di votazioni non è mai in grado di soddisfare in ogni circostanza quattro caratteristiche assolutamente ragionevoli¹⁴⁷. Questo risultato ci fa capire come mai spesso il comportamento dello Stato possa apparire incoerente: nei sistemi di votazione aventi caratteristiche ragionevoli, spesso le decisioni dipendono dalla particolare coppia di alternative che viene messa ai voti.

¹⁴⁷ E cioè essere dotato di transitività, e così se A è preferito a B e B è preferito a C, A dovrebbe essere preferito a C; non produrre un esito dittatoriale; non far dipendere la scelta tra A, B e C, da alternative irrilevanti; funzionare sempre, indipendentemente dalle alternative tra cui si deve scegliere.

Questo naturalmente non vuol dire che i sistemi di voto a maggioranza siano sempre instabili: in alcuni casi, essi possono infatti produrre degli equilibri stabili. Questo si verifica, ad esempio, se le preferenze degli elettori sono relativamente semplici (ad esempio, tra un alto livello di spesa pubblica e un basso livello di spesa pubblica ogni elettore ha una chiara preferenza), e quindi il sistema elettorale riesce a combinarle stabilmente.

In questi casi è possibile dimostrare come l'esito del voto sia determinato dall'**elettore mediano**. Per illustrare questo punto consideriamo una votazione in cui gli elettori sono soltanto tre. Il primo vuole una spesa pubblica, ad esempio per l'istruzione, elevata; il secondo vuole una spesa pubblica bassa, e il terzo vuole un livello di spesa pubblica né troppo alto né troppo basso. In un sistema di voto a maggioranza, è quest'ultimo elettore, con la sua scelta, a determinare se la maggioranza del corpo elettorale decide una alta spesa pubblica oppure una bassa spesa pubblica. Questo ragionamento può essere esteso a qualunque numero di elettori, e pertanto è intuitivo concludere come, nei sistemi elettorali a maggioranza, sia l'elettore, o più propriamente siano gli elettori mediani a determinare l'esito della votazione.

Il problema più generale, ma che - come vedremo - si interseca con vari argomenti che abbiamo discusso nel corso, è il motivo per cui **gli individui vadano a votare**. Poiché la probabilità che il voto di un singolo elettore sia determinante ai fini del risultato è praticamente zero, se gli elettori sono tanti, un elettore razionale non dovrebbe mai andare a votare. In realtà, gli elettori vanno a votare soprattutto perché molti di loro sono mossi da motivazioni non strettamente economiche, perché ritengono che un sistema politico efficiente sia un beneficio per la collettività.

Altri elettori però vanno a votare per proteggere i propri interessi. Un uomo politico milanese sa ad esempio che, con assoluta certezza, tutti i tassisti e le loro famiglie andranno a votare a favore di chi protegge il sistema vigente, nel quale le licenze sono troppo poche, i milanesi hanno la possibilità di usufruire di pochi taxi, e molto cari, e quindi ove ogni licenza di taxi vale centinaia di migliaia di euro. Il politico, però, non è sicuro che chi è favorevole alla liberalizzazione andrà a votare: in teoria **la maggioranza della popolazione** può quindi essere favorevole alla liberalizzazione del settore dei taxi, in pratica **la maggioranza dei votanti** è probabilmente invece contraria.

Questo è uno dei motivi che rende politicamente potenti i gruppi di interesse, ma ve ne sono altri. In primo luogo, i politici che vengono eletti, non hanno spesso il tempo, le capacità, o le risorse per acquisire le informazioni che sono loro necessarie per esercitare il loro mandato. I gruppi di interesse dedicano quindi ampie risorse a fornire loro informazioni accuratamente selezionate e naturalmente non particolarmente obbiettive.

Un ulteriore modo con cui i gruppi di interesse possono influenzare il comportamento dei politici è mediante forme più o meno dirette di corruzione. Questa può assumere aspetti penalmente rilevanti, con la corresponsione di tangenti o benefici in natura, ma spesso assume forme più sfumate, ma non per questo meno rilevanti; almeno sotto il profilo del pubblico interesse, come la concessione di favori, come l'assunzione di persone indicate dai politici. Per costoro, questo è un favore rilevante perché consolida gli **elettori fedeli**, la cui importanza è tanto superiore quanto più bassa è la propensione dei cittadini a recarsi alle urne: il peso dei *clientes*, in questo caso, può essere molto importante.