

Commento al saggio di M. Polo, F. Ghezzi e D. Preite di Franco Romani

Sono ormai quattro anni che lavoro per l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato. Mi ha fatto piacere che la Società degli Economisti (di cui sono socio dal lontano 1968) abbia ritenuto opportuno prendere in considerazione l'attività che sto facendo. Mi sento un po' meno estraneo alla professione. Gli economisti italiani non si sono sinora molto occupati della nostra attività di garanzia della concorrenza. La colpa è forse nostra, poiché probabilmente non abbiamo fatto un lavoro particolarmente brillante dal punto di vista della teoria economica. In ogni caso, raramente i veri punti di discussione sono stati di carattere economico e quindi rarissimamente gli studi professionali si sono avvalsi di esperti economici. Di conseguenza gli economisti, non trovando né interessi né soldi, si sono disinteressati dell'Autorità Antitrust. Speriamo che in un prossimo futuro trovino gli uni e gli altri. Negli Stati Uniti è avvenuto. Molti economisti si sono arricchiti e dalla costola dell'antitrust è sorta la fiorente disciplina dell'*industrial organization*.

Ho letto con molto interesse il saggio di Polo, Ghezzi e Preite e vi darò in questo breve commento le mie reazioni di pelle.

La prima parte del lavoro, dove chiaramente si vede soprattutto la mano dell'economista, schematizza l'attività antitrust nel fatto che l'autorità preposta può dare delle multe alle imprese. L'effetto sulle imprese di questa possibilità di multe dipende, oltre che dalla loro entità, dalla probabilità che queste vengano applicate. Questa probabilità dipende a sua volta dall'impegno inquisitorio dell'Autorità Antitrust le cui risorse sono ovviamente limitate. La scelta delle priorità di indagine dipende dagli obiettivi generali dell'autorità formalizzati in una funzione di benessere sociale $W(p)$ e dalle teorie sul funzionamento dei mercati che più o meno implicitamente e più o meno correttamente l'autorità intrattiene. Interessanti considerazioni vengono sviluppate sul come assicurare al minimo costo la raccolta di informazioni e il monitoraggio ad ampio spettro per individuare possibili casi di intervento.

Non ho obiezioni logiche a questa impostazione. Che un'autorità

abbia degli obiettivi e che cerchi di raggiungerli al minor costo con gli strumenti di cui dispone è dopotutto un altro modo di dire che si suppone che l'autorità decida razionalmente. Se si vogliono trascurare, come anch'io intendo fare, le difficoltà di Arrow circa la razionalità di un organo collegiale mi sembra un'ipotesi ineccepibile. Dal punto di vista istintivo, tuttavia ho l'impressione che questa maniera di modellare l'attività antitrust, se pur utile in taluni contesti, non riesca a catturare pienamente lo spirito di una legislazione a tutela della concorrenza e possa portare anche a degli errori nell'applicare tale disciplina.

Una impostazione di questo tipo porta subito ad una lettura dell'attività antitrust che avvicina, per dirla con le parole dei relatori, «questa disciplina non tanto ai modi generali di operare della legge quanto alle forme di intervento regolamentativo dei mercati».

Naturalmente, è tautologicamente vero che ponendo delle regole si regolamenta.

Tuttavia sono cresciuto in una tradizione semantica dove, ad esempio, le regole del codice civile non sono considerate una forma di regolamentazione.

Nella mia mente, a livello intuitivo, vi è una contrapposizione fra antitrust e regolamentazione pur se entrambi gli istituti tendono agli stessi fini che sono poi quelli di una efficiente organizzazione economica sia dal punto di vista statico sia dal punto di vista dinamico.

La differenza consiste nel fatto che la regolamentazione si sostituisce al processo competitivo per raggiungere direttamente gli obiettivi dell'efficienza; le leggi antitrust al contrario promuovono la concorrenza che indirettamente poi potrà portare all'efficienza.

Ora, la concorrenza e il mercato di per sé non hanno obiettivi di nessun genere. Il mercato concorrenziale è una forma di interazione sociale dove ognuno persegue i suoi propri obiettivi e può succedere a parere di molti economisti che il risultato complessivo del processo interattivo sia efficiente. L'efficienza dei risultati di tale processo non è il fine di nessuno degli operatori: è, caso mai, una scoperta degli economisti. Tuttavia quali potranno essere i risultati del processo di scoperta del mercato concorrenziale non lo sa nessuno e tantomeno l'Autorità Antitrust. Il compito di un'Autorità Antitrust è in sostanza quello di far funzionare il processo competitivo e non quello di ottenere direttamente i risultati che uno pensa potrebbero derivare da un processo competitivo ben funzionante.

Secondo me, l'essenza delle leggi antitrust è molto semplice. Si cerca di proibire le collusioni fra i concorrenti e si cerca di proibire che le imprese concorrenti vengano escluse ingiustificatamente dal

processo competitivo e cioè per dirla con le parole della nostra legge, si vietano le intese e gli abusi di posizione dominante.

In che senso questi comportamenti vietati possono bloccare il processo competitivo?

Cominciamo dalle intese.

La tradizionale obiezione degli economisti alle intese è che queste sono finalizzate a raggiungere i prezzi che farebbe un monopolista. Ora, basta prendere un qualsiasi manuale di economia per trovare illustrati i costi sociali del monopolio: questi sostanzialmente consistono nella perdita di benessere causata dal fatto che il monopolista fissa un prezzo superiore al costo marginale e quindi produce una quantità inferiore a quella ottimale.

Alcuni economisti hanno cercato di stimare per sistemi economici concreti le perdite di benessere e l'ordine di grandezza individuato è irrisorio.

Il primo economista che ha cercato di stimare le perdite dovute al monopolio nell'industria manifatturiera americana (per il settore non regolamentato) è stato Harberger e le ha valutate «a meno di un decimo di un punto percentuale del reddito nazionale».

Se queste stime hanno un qualche valore, se ne potrebbe dedurre che dalle intese non dovrebbe derivare un gran danno all'economia. Se poi si tiene conto del fatto che molte intese sono socialmente utili e che non è così facile distinguere le intese buone da quelle cattive, si potrebbe addirittura argomentare che può anche succedere che il divieto di intese può danneggiare il sistema economico.

In ogni caso, è stato sostenuto, le intese sono naturalmente fragili. Le principali difficoltà alla formazione e al funzionamento di un cartello son ben note. Vi è l'interesse di ogni potenziale membro a non partecipare all'accordo quando può beneficiare dei risultati degli altri. Infatti, se un gruppo di imprenditori, accordandosi per ridurre la produzione, fa aumentare il prezzo, è interesse isolatamente di ognuno di star fuori dell'accordo, in quanto può beneficiare dell'aumento del prezzo senza dover ridurre la produzione, anzi aumentandola. Questo è anche il meccanismo per cui, anche se ha partecipato all'accordo, ha un forte interesse a non rispettarlo. Questa fragilità degli accordi di cartello dovrebbe quindi renderli ancor meno preoccupanti.

Eppure paradossalmente è proprio questa fragilità che causa, a mio avviso, i maggiori danni sociali delle intese.

Come faceva notare di recente Baumol (in «Economic Journal», gennaio 1992):

the shakiness of the cartel is itself likely to impose considerable cost. The negotiation process can be protracted, acrimonious and unbelievably convoluted. The present author has had the opportunity (under a court-ordered confidentiality stipulation) to study the verbatim transcript of the formation of a major international cartel. Its complexities and propensity to breakdown appear to rival those of negotiations for peace in the Middle East. Lasting several years, and employing the time of highly paid personnel from each prospective member, it is hard to believe that the real costs were minor. But those costs may well have been small in comparison with those entailed in subsequent surveillance and attempted punishment of those who violated the agreement. Rent preservation, like rent seeking, can be surprisingly costly; and when the rent-preserving agency is as shaky as a horizontal cartel the burden upon society can be considerable. In sum, in evaluating the social cost of horizontal collusion, monopolistic resource misallocation is only the beginning of the story.

Come mette bene in evidenza Baumol, i costi per la società non sono solo le perdite secche di benessere, ma tutti quelli che derivano dall'attività diretta ad ottenere e a mantenere la rendita monopolistica.

Si può avanzare la congettura che l'attività di *rent seeking* tenda a dissipare quasi interamente la rendita monopolistica. Cioè, la rendita monopolistica tende ad essere sprecata. L'attività di ricerca della rendita tende a sclerotizzare il sistema economico.

Vista la fragilità delle intese, il modo migliore di ottenere e mantenere la rendita monopolistica, diventa quello di una qualche forma di regolamentazione pubblica attraverso cui limitare l'accesso ai potenziali concorrenti (si pensi, a titolo di esempio, alla regolamentazione della distribuzione).

La rendita monopolistica delle intese è nei suoi effetti sostanzialmente diversa da quella di una singola impresa monopolistica. Schumpeter che ha mostrato come ci possono essere aspetti positivi nella rendita di un'impresa monopolistica, in quanto permette, sia pure temporaneamente, di remunerare l'attività innovativa. Questi aspetti positivi non si verificano per le intese, che sono per loro natura contrarie alle innovazioni, in quanto elemento di disturbo per gli accordi preordinati. La rendita delle intese diventa un cuscinetto che serve ad isolarsi dal mercato.

Le intese reagiscono con lentezza a quanto succede nella vita economica. Se vi sono mutamenti occorre riaccordarsi sul come ripartire di nuovo la rendita modificata.

Le economie cartellizzate diventano quasi economie socialiste.

Come si vede, il guaio delle intese non è semplicemente quello

che i prezzi non sono uguali ai costi marginali ma quello di anchilosare il processo competitivo.

Lo stesso si dica per l'abuso di posizione dominante.

Anche in questo caso l'abuso non è da intendersi tanto nel fatto che l'impresa dominante possa fissare prezzi superiori ai costi marginali (questo è l'uso e non l'abuso di posizione dominante), quanto piuttosto nei comportamenti di un'impresa dominante che tendono ad impedire ed ostacolare l'ingresso e l'attività delle imprese concorrenti.

Cioè, l'Autorità Antitrust non deve porsi l'obiettivo di dire se questo prezzo è troppo alto e quindi ordinare di abbassarlo. Compito dell'Autorità è cercare che questo abbassamento di prezzo avvenga attraverso l'operare della concorrenza. L'obiettivo dell'Autorità Antitrust è quello di tenere funzionante il meccanismo concorrenziale.

Questo naturalmente è un modo di interpretare la legge. È anche possibile un'interpretazione molto regolamentatrice del ruolo dell'Autorità Antitrust che, al limite, può diventare un'autorità che fissa i prezzi delle imprese dominanti. Se l'autorità può dire quali prezzi sono troppo alti e quali troppo bassi (prezzi predatori) è in grado di dire anche i prezzi giusti. Gli economisti potrebbero essere molto tentati da questo ruolo tecnocratico.

Ma sarebbe poi il ruolo che potrebbe avere un'Autorità Antitrust in un sistema di socialismo di mercato alla Lange.

Non mi sembra che Lange ci abbia pensato, però nel suo sistema un organo indipendente che costringe gli imprenditori socialisti a seguire la regola del costo marginale è necessario.

Non vorrei con quello che ho detto dare tuttavia l'impressione, soprattutto in un'assemblea della corporazione, che gli economisti abbiano uno scarso ruolo nell'amministrare una legge di tutela della concorrenza. Ma non ho il tempo oggi di parlarne. Tuttavia il saggio di Polo, Ghezzi e Preite rivela la ricchezza di spunti che possono derivare da un'impostazione economica.

Mi sembra pregevole anche la parte in cui viene valutata l'esperienza italiana.

C'è un punto in cui non sono d'accordo.

Gli autori suggeriscono che l'autorità avrebbe dei pregiudizi nei confronti del settore pubblico. Non credo sia vero, come si può facilmente rilevare considerando come tale disparità non sia presente affatto né nell'attività riguardante le intese, né in quella riguardante le concentrazioni; è facile una verifica facendo riferimento all'evidenza empirica risultante dai casi decisi dall'autorità.

Una maggiore attenzione per il settore pubblico non si riscontra nemmeno nella scelta dei settori oggetto di indagini conoscitive.

Per quanto riguarda invece gli abusi, c'è effettivamente un maggior numero di interventi che hanno coinvolto soggetti a vario grado tutelati in via normativa dalla concorrenza.

È possibile spiegare questo fenomeno non con un atteggiamento pregiudiziale da parte dell'autorità ma con l'intrinseca potenzialità di tali soggetti a estendere la propria posizione dominante su mercati contigui a quello protetto.

Va notato inoltre come la previsione da parte del legislatore di dotare l'autorità del potere di segnalare a Governo e Parlamento le norme incompatibili col corretto funzionamento del mercato, testimonia la sua consapevolezza del fatto che molte delle limitazioni alla concorrenza poste in essere dalle imprese siano indotte dal quadro normativo nel quale esse operano.