

Aspetti teorici e problemi di attuazione della politica della concorrenza

di Alfredo Del Monte

1. Introduzione

Il funzionamento di ogni organizzazione complessa richiede l'esistenza di una serie di regole istituzionali che limitino i possibili comportamenti delle unità che la costituiscono. Anche sistemi economici decentralizzati come le moderne economie capitalistiche necessitano di precise regole che indirizzino le unità economiche (imprese, lavoratori, consumatori, ecc.) verso quei comportamenti che permettono di raggiungere il massimo benessere economico e collettivo. Le moderne società capitalistiche, pur attribuendo un ruolo essenziale all'iniziativa privata, riconoscono che uno dei compiti dello stato è quello di stabilire le condizioni necessarie per un mercato autoregolato. Si riconosce, infatti, che l'equilibrio e l'esistenza di mercati competitivi non sempre sono il naturale risultato di un processo «mano invisibile». Spesso è necessario un intervento conscio affinché gli agenti, interagendo fra loro, realizzino un'efficiente allocazione delle risorse. Fra le politiche maggiormente utilizzate a tale scopo, in quanto si suppone che siano quelle che meno interferiscono con i meccanismi di mercato, vi sono la politica della concorrenza e la politica della regolamentazione.

La prima disciplina l'acquisizione e l'esercizio del potere di mercato da parte di singole imprese o gruppi organizzati di esse. Sono generalmente puniti gli accordi collusivi e tutte quelle pratiche volte a limitare la competizione nel mercato. La seconda riguarda principalmente la disciplina di monopoli ed oligopoli naturali. Una commissione fissa le *condizioni di entrata sul mercato*, la gamma di prodotti offerti, le loro caratteristiche, i loro prezzi, ecc. In genere a ciascuna industria corrisponde una specifica agenzia a meno che l'analisi costi be-

Ringrazio il prof. R. Martina ed il dott. F. M. Esposito per i commenti ad una prima stesura del testo.

nefici non mostri che l'industria è troppa piccola per rendere conveniente l'esistenza di un'agenzia specifica. Politica della concorrenza e politica della regolamentazione, come viene sostenuto nel lavoro di Marrelli e Martina in questo volume, sono due modi differenti per affrontare problemi che nascono dai fallimenti del mercato, ed il diverso peso attribuito all'una o all'altra dipenderà dalla visione del mondo che hanno gli economisti e i politici.

I principali problemi relativi all'attuazione di tali politiche riguardano tre aspetti principali: *a*) la scelta dei settori e delle pratiche oggetto dell'attività dell'intervento; *b*) gli strumenti da utilizzare (ad es. il differente peso attribuito alla politica della regolamentazione o alla politica della concorrenza); *c*) la distribuzione dei poteri fra agenzie e potere politico, e all'interno delle agenzie (in particolare i rapporti fra agenzie di regolamentazione e l'antitrust).

Una panoramica di tali temi, con riferimento al problema della tutela della concorrenza, sarà affrontata in questa introduzione mentre aspetti specifici relativi al caso italiano sono contenuti nei lavori presenti in questo volume. Per quanto riguarda il problema della tutela della concorrenza, cercheremo di mostrare che l'apporto teorico finora sviluppato dalla teoria della organizzazione industriale non è molto robusto; per quanto riguarda le implicazioni di politica economica modifiche, anche lievi, nelle ipotesi di partenza possono portare a conclusioni molto diverse. Questo impedisce di individuare regole semplici e di facile applicabilità in base alle quali le autorità Antitrust possano agire. Un secondo punto su cui verrà posto l'accento, in questa introduzione, riguarda i provvedimenti che devono essere presi dall'Autorità Antitrust per impedire che nella fase di transizione da un regime pubblico o rigidamente regolamentato ad uno di deregolamentazione si creino posizioni dominanti che impediscano nel lungo periodo una struttura concorrenziale efficiente.

2. Processo competitivo e politica della concorrenza

La politica della concorrenza è legata all'idea che il processo competitivo assicura l'eliminazione delle imprese inefficienti e l'ottima allocazione delle risorse. Tradizionalmente la nozione di concorrenza cui si fa riferimento è quella del modello di concorrenza perfetta la cui principale caratteristica è che le imprese fronteggiano una curva di domanda orizzontale. Nei numerosi casi in cui i requisiti della concorrenza perfetta (elevato numero di imprese presenti sul mercato, simultaneità delle contrattazioni, omogeneità del prodotto e libertà di

ingresso, ipotesi di informazione perfetta e trasparenza) non sono rispettati, il problema che si pone è se e come intervenire con una politica della concorrenza.

Il fatto è che in numerosi casi tali requisiti non sono soddisfatti per l'esistenza di fattori (rendimenti di scala crescenti, esternalità, presenza di beni pubblici, informazione imperfetta) che determinano il fallimento del mercato. D'altronde intervenire sulle distorsioni esistenti nel mercato non sempre, come dimostrato dal teorema del *second best* [Lipsey e Lancaster 1956] migliora l'allocazione delle risorse. In particolare nel caso in cui esistano economie di scala, la politica della concorrenza non è il mezzo più idoneo per ottenere l'efficienza economica. Il *processo competitivo* basato sull'elevato numero di imprese non risolve tutti i problemi di *inefficienza* allocativa e quindi limita l'efficacia della politica della concorrenza.

Particolare attenzione è stata posta sul fatto che la condizione che esistano basse barriere all'entrata ed un elevato numero di imprese in una industria non è sufficiente a garantire un processo competitivo efficiente. Un esempio è quello della «concorrenza distruttiva» [Kahn 1971; Sharkey 1982]. Questa situazione si basa sull'esistenza di indivisibilità tecnologiche che spingono le imprese ad una *cut throat competition* per utilizzare la capacità ormai acquisita.

In modo analogo, un monopolio naturale non sostenibile può essere visto come esempio di concorrenza distruttiva [Faulhaber 1975; Baumol, Bailey e Willig 1977].

Un caso diverso è quello della concorrenza tecnologica, allorché solo l'impresa che si assicura il brevetto otterrà profitti positivi, mentre le altre imprese subiranno perdite pari ai costi sostenuti. In tal caso è possibile mostrare come l'assenza di barriere all'entrata determini un livello di investimento in R&D non ottimale [Reinganum 1981; 1982; 1989].

I casi ora esaminati ed altri che si potrebbero indicare, mostrano come la libertà di entrata può portare a risultati non compatibili con l'efficienza economica (in senso di Pareto).

Viene così a cadere la giustificazione per uno degli elementi cardini della politica della concorrenza e cioè l'eliminazione di barriere all'entrata. È proprio per tali considerazioni che in numerosi settori, sia in quelli caratterizzati da elevate economie di scala (delle industrie dei trasporti, delle telecomunicazioni, elettriche, ecc.) sia in settori caratterizzati da basse economie di scala ma ad elevata asimmetria informativa (come il caso degli ordini professionali) si è intervenuti con una regolamentazione pubblica dell'entrata e dell'uscita delle imprese. La possibilità della concorrenza distruttiva suggerisce quindi il ricorso

non più ad una politica della concorrenza ma ad una politica della regolamentazione.

In realtà i vantaggi di un sistema di regolamentazione dei processi di entrata e di uscita per impedire la concorrenza distruttiva possono non essere più tali se si interpreta la concorrenza come processo di selezione naturale che avviene in due stadi, così come in biologia: il primo stadio consiste nei processi che generano la moltitudine di individui, i quali nel secondo stadio sono esposti alla selezione naturale [Mayr 1978]. Dunque, se la concorrenza agisce come un meccanismo di selezione, per essere veramente efficace deve riguardare il maggior numero di imprese, le quali potranno differire per il modo di produrre, di organizzarsi, per le caratteristiche dei prodotti, ecc. Per raggiungere questo obiettivo non solo è necessario eliminare tutte le barriere all'entrata, gli ostacoli al commercio, ma anche favorire al massimo la diffusione delle informazioni, in particolare quelle tecnologiche. L'eliminazione degli ostacoli alla concorrenza è anzitutto necessaria perché sussista il massimo numero di agenti con caratteristiche diverse. Di questi, solo quelli più efficienti nel promuovere strategie o tecniche di successo sopravviveranno¹. (Si veda in questo volume il saggio di Antonelli sulle telecomunicazioni).

Un'articolata difesa di una politica volta a ridurre le barriere all'entrata e all'uscita è offerta dalla teoria dei mercati contendibili. Essa sostiene che l'elemento cruciale per ottenere un processo «competitivo» efficiente non è il numero delle imprese ma la «concorrenza potenziale».

La teoria dei mercati contendibili mostra che nel caso in cui il potenziale entrante ha accesso alla stessa tecnologia dell'impresa già presente sul mercato, se non vi sono costi fissi irreversibili, l'unico prezzo che si mantiene nel lungo periodo è quello che copre appena i costi medi indipendentemente dal numero di imprese nell'industria. Anche se il mercato è un monopolio naturale è possibile che la minaccia di entrata spinga il prezzo ad eguagliare il costo medio. La contendibilità viene ad avere la stessa funzione della regolazione dei prezzi sotto il vincolo che l'impresa regolata deve eguagliare ricavi e costi totali.

¹ I risultati trovati in letteratura che assumono la diversità delle imprese, considerano un contesto statico e spesso giungono a concludere che la libertà all'ingresso genera in equilibrio un numero eccessivo di imprese. Questa conclusione viene raggiunta in numerosi modelli con differenziazione orizzontale come ad esempio il modello di Salop. È chiaro che questi risultati non possono essere automaticamente estesi ad un contesto dinamico quale quello da noi considerato.

L'ipotesi di assenza di costi irrecuperabili è essenziale per i risultati della teoria come Stiglitz [1988], Dasgupta e Stiglitz [1988] hanno mostrato. La presenza di costi irreversibili, anche di limitato ammontare, permette alle imprese presenti sul mercato di ottenere rendite monopolistiche senza indurre l'entrata di nuove imprese. La teoria dei mercati contendibili appare così, come la teoria della concorrenza perfetta, un modello astratto e poco realistico, capace di offrire solo limitate indicazioni per una politica della concorrenza. Per esempio, essa suggerisce che fra le condizioni che occorre esaminare per decidere se intervenire o meno l'Autorità Antitrust deve anche considerare quella relativa alla rilevanza dei costi irreversibili. Se questi sono assenti o molto bassi converrà disciplinare il mercato non attraverso un intervento diretto dell'Autorità Antitrust, ma con una politica volta a favorire l'emergere di concorrenti potenziali.

Un concetto di concorrenza che riflette il tipo di processo competitivo esistente nelle moderne economie capitaliste è stato proposto da Lazear e Rosen [1983], Green e Starkey [1983], Nalebuff e Stiglitz [1983]. Questo è un concetto di concorrenza non del tipo statico caratteristico del modello Arrow-Debreu, ma una nozione dinamica molto più vicina all'idea di gara presente in molte competizioni sportive. Questa nozione evidenzia che nel caso in cui il risultato di ogni partecipante alla gara dipende dalla propria performance relativamente a quella degli altri, si sviluppa un processo competitivo molto intenso ed efficiente anche se i partecipanti alla gara sono due o in ogni caso un numero limitato². Si mette in tal modo l'accento su un processo competitivo basato sull'incentivo per le imprese a superarsi l'un l'altra³. Questa nozione può essere un ausilio per le autorità di regolamentazione, ma da essa non discendono semplici criteri per le autorità antitrust sui casi nei quali bisogna intervenire e con quali strumenti.

D'altro canto, non tutti sono d'accordo sul fatto che una politica della concorrenza sia necessaria. La scuola austriaca ha difeso la concorrenza intesa come processo dinamico ed ha criticato il modello di concorrenza perfetta in quanto esso è servito a rinforzare l'idea che

² In realtà non si può escludere che nel caso di un numero limitato di imprese si sviluppino accordi collusivi, e nel caso di un numero più elevato di imprese vi sia uno spreco eccessivo dovuto a duplicazione degli sforzi dei partecipanti, ad esempio in progetti di ricerca simili.

³ Una siffatta nozione è stata utilizzata [Lazear e Rosen 1981; Nalebuff e Stiglitz 1983] per individuare forme di incentivazione basate sulla performance relativa dei partecipanti.

l'economia possa essere manipolata per raggiungere degli obiettivi sociali. L'intervento statale interferisce con tale processo, violando la libertà individuale e distorcendo le informazioni, e perciò produce inefficienza.

Ridurre la libertà di scelta e di azione degli individui, anche in nome di una certa concezione dell'interesse generale, sostiene Hayek, fa sì che il mercato *non utilizzi più in modo corretto* l'insieme delle conoscenze e delle informazioni necessarie al coordinamento delle attività e delle decisioni di un gran numero di uomini. Questa perdita di efficienza del mercato innesta un meccanismo perverso che porta ad una domanda crescente di interventi e regolamentazione pubblica. Ciò riduce l'efficienza della società capitalistica e provoca un meccanismo cumulativo che, da un lato, porta ad una estensione dell'intervento dello Stato e, dall'altro, porta alla distruzione progressiva delle motivazioni su cui riposa la capacità del nostro sistema di apportare continui incrementi di benessere. L'intervento dello stato nell'economia per correggere, in funzione di obiettivi apparentemente secondari, il funzionamento o gli effetti del mercato è per Hayek la manifestazione di un errore molto più fondamentale, l'opinione che gli uomini possono organizzare la loro vita sociale in base ad un disegno cosciente che essi si sono liberamente formato. Questa opinione risulta dall'idea radicalmente falsa che l'ordine sociale è il prodotto di un piano coerentemente concepito e realizzato.

Il «diritto della concorrenza» viene quindi visto come una forma moderna di dispotismo in quanto riflette il fatto che esiste qualcuno (l'Autorità o lo Stato, in termini più generali) che ha un'idea di quello che è l'interesse generale, e ha i mezzi per imporre alle imprese comportamenti conformi a quell'ideale.

Risulta da quanto detto che il processo competitivo che si realizza nelle economie reali è estremamente complesso e che non si è finora sviluppato un contesto analitico sufficientemente robusto da fornire regole di semplice applicazione per le autorità antitrust. Questo ha lasciato spazio a posizioni che, pur riconoscendo che la concorrenza è il modello di riferimento, danno interpretazioni molto diverse del tipo e del modo di intervento delle autorità antitrust.

3. Tutela della concorrenza, regolamentazione e teorie economiche

Abbiamo detto che esistono posizioni molto diverse nell'ambito della teoria economica per quanto riguarda l'utilità e le caratteristiche delle politiche di regolamentazione e delle politiche della concorrenza.

In questo paragrafo distingueremo quattro posizioni principali e le differenzieremo in relazione a quattro aspetti rilevanti.

Un primo aspetto rilevante riguarda l'idea che le singole teorie hanno sul funzionamento del sistema economico e sul tipo di interventi ritenuti possibili.

Il secondo aspetto riguarda specificamente le politiche antitrust distinguendo il caso delle politiche di tipo preventivo, o correttivo. La distinzione fra diversi tipi di politiche, preventive o correttive, è stata ben chiarita da Stigler [1955]. Le politiche preventive sono quelle volte a vietare comportamenti che, se perseguiti per un periodo sufficientemente lungo, riducono o eliminano la concorrenza. Quelle correttive tendono ad eliminare un potere monopolistico già in essere, o almeno a limitare gli eccessi di tale potere. Possiamo quindi dire che nel primo caso si condannano pratiche ritenute *a priori* nocive in base a regole *ex ante*, senza che si sia verificato l'evento dannoso. Nel secondo caso le politiche condannano determinati comportamenti sulla base di valutazioni *ex post* dei risultati di particolari pratiche. A loro volta queste politiche possono riguardare pratiche che influenzano la struttura o pratiche che influenzano la condotta.

Un terzo aspetto riguarda il problema delle politiche nei confronti dei monopoli naturali ed il quarto quello relativo alla regolamentazione sociale⁴.

La prima posizione che consideriamo è quella della scuola austriaca che, come già si è detto, respinge l'idea stessa di diritto della concorrenza visto come diritto di imporre agli altri ciò che si crede nell'interesse di tutti e sottolinea la miopia dei decreti contenuti nelle leggi antitrust, incapaci di riconoscere la capacità del mercato di trovare soluzioni contrattuali efficienti. Secondo questi autori molte delle pratiche giudicate anticompetitive quali le clausole di esclusiva, i prezzi imposti, il divieto di discriminazioni dei prezzi ai negozianti, ecc. sono delle realtà contrattuali che tengono conto dell'esistenza di informazione imperfetta e quindi di fatto permettono di migliorare l'efficienza del mercato. Questi autori non negano che esistano pratiche che meritano di essere condannate, ma ritengono ancora maggiori i danni dell'intervento pubblico. D'altro canto il divieto, in nome della concorrenza, di realizzare fusioni o l'obbligo per una data impresa di scindersi, con la giustificazione che è troppo grande o potente rispet-

⁴ La regolamentazione sociale riguarda quelle forme di intervento pubblico che limitano il potere discrezionale dei privati nelle loro attività economiche e sono volte al raggiungimento di una serie di obiettivi sociali quali la tutela nel mercato del lavoro delle categorie più deboli, la tutela della salute e della sicurezza del cittadino, ecc.

to ai concorrenti, fa proprio riferimento al modello ideale di concorrenza perfetta. Invece, sostengono tali autori, solo il mercato è in grado di identificare qual è la dimensione ottima di un'impresa, nessuna Autorità della Concorrenza può stabilire che un'impresa è cresciuta troppo. In modo analogo il non intervento appare auspicabile sia per quanto riguarda i casi di monopoli naturali, che per quanto riguarda gran parte della regolamentazione sociale.

Una posizione simile ma più concreta per quanto riguarda la tutela della concorrenza e la politica della regolamentazione è quella della Scuola di Chicago. Quest'ultima, pur profondamente critica della legislazione Antitrust, non respinge *a priori*, sulla base di una difesa dell'ordine spontaneo, ogni intervento di tutela della concorrenza e di regolamentazione ma lo limita principalmente a politiche di tipo correttivo. Nel tempo, tuttavia, la scuola di Chicago è andata accentuando la sua polemica sull'Antitrust.

La Scuola di Chicago tende a negare che *a priori* certe politiche possano essere viste come anticompetitive; solo sulla base di un'analisi *ex post* sarà possibile valutare il grado di distorsione indotta da tali pratiche. D'altro canto, la Scuola di Chicago nega che la società debba intervenire in ogni attività che può portare ad una riduzione della concorrenza. Alcune delle pratiche considerate illecite, così come sostenuto dagli Austriaci, riflettono guadagni di efficienza, e, ad esempio, il divieto di fusioni e acquisizioni può impedire alle imprese di godere di economie di scala e di scopo.

Per quanto riguarda la regolamentazione del monopolio naturale è proprio nell'ambito della Scuola di Chicago che si sviluppa l'ipotesi della cattura del regolamentatore da parte dell'impresa regolamentata. La Scuola di Chicago sostiene che le agenzie finiscono col prendere le difese dei produttori che esse sono incaricate di controllare. Questa teoria è stata estesa da Peltzmann [1976]; gruppi compatti e ben organizzati (prevalentemente anche se non necessariamente produttori) tendono a godere dei benefici della regolamentazione più di gruppi vasti ma dispersi (ad esempio i consumatori) e la politica di regolamentazione tende a preservare una distribuzione delle rendite fra coalizioni di gruppi ben organizzati, che sia ottimale da un punto di vista politico. I politici cercano di costruire una «coalizione» che possa durare nel tempo e quindi distribuiscono parte delle rendite anche ai «perdenti»⁵.

⁵ Fenomeni come la *cross-subsidization* e la redistribuzione dei costi fra tutti gli utenti andrebbero spiegati in quest'ottica.

La Scuola di Chicago mette poi l'accento sui costi a fronte dei presunti benefici della regolamentazione: le spese volte a far rispettare i regolamenti (spese per il personale, locali, attrezzature, ecc.), i costi sopportati dagli agenti economici a causa della regolamentazione (le imprese industriali che devono effettuare investimenti antinquinamento, i maggiori costi che i consumatori devono sopportare per le cinture di sicurezza di cui le auto devono essere dotate, ecc.), i costi dovuti ai minori investimenti che le imprese effettueranno in presenza di più stringenti regolamentazioni. Ogni regolamentazione dovrebbe prevedere un'accurata analisi costi e benefici.

Una ulteriore critica alla attività di regolamentazione è che essa può essere vista come un'attività che comporta *la produzione di trasferimenti* da parte delle imprese. L'obbligo di portare un casco per il motociclista o della cintura di sicurezza per gli automobilisti aumenta il costo del veicolo. È un'imposta su quanti usano il mezzo di trasporto. D'altronde, la stessa attività di regolamentazione aumenta la cifra di affari ed i benefici per i fabbricanti di cinture e caschi, rivelandosi in tal modo una sovvenzione a queste industrie. La regolamentazione costituisce una fiscalità dissimulata associata ad un meccanismo di sovvenzione nascosta. Si crea quindi una domanda per il mercato politico di attività di regolamentazione il cui effetto è produrre trasferimenti per particolari categorie.

In modo analogo per quanto riguarda la regolamentazione sociale, gli interventi devono essere limitati ai casi in cui non è applicabile il teorema di Coase⁶; per quanto riguarda tali interventi appare opportuno utilizzare, per ottenere i risultati desiderati, il sistema dei prezzi piuttosto che meccanismi amministrativi, per gli ovvi motivi dovuti ai costi connessi con la gestione di attività burocratica e di controllo.

Alla luce di quanto detto, possiamo riassumere l'atteggiamento della Scuola di Chicago nei confronti dell'Antitrust e della politica di regolamentazione in generale. Lo stato può determinare, con il suo intervento, situazioni di inefficienza allocativa che peggiorano i fallimenti del mercato che intende curare. In presenza di situazioni di arbitrarietà e approssimazione dell'attività antitrust è meglio ridurre al minimo le possibilità di errore, limitando ad un numero ridotto di fattispecie l'implementazione delle politiche di tutela della concorrenza. In tal caso l'ottica dovrebbe essere l'opposto di quella che attual-

⁶ I casi in cui il teorema non è applicabile sono numerosi dal momento che l'efficienza di contratti fra agenti privati richiede informazione perfetta, assenza di costi di transazione e assenza di esternalità nei confronti di terzi.

mente caratterizza le attività antitrust. Tutti i comportamenti strategici sono ammessi (fusioni, accordi, integrazione verticale e orizzontale, ecc.), a meno che non si dimostri che il loro obiettivo è l'acquisizione del potere monopolistico. I vantaggi di tale approccio riguardano il basso costo di monitoraggio e la riduzione dell'incertezza sulla liceità di particolari comportamenti. Gli svantaggi ovviamente riguardano il più facile verificarsi di casi di inefficienza dovuta a potere di monopolio e *X-inefficiency*.

La terza posizione è quella che tradizionalmente fa capo alla Scuola Struttura-Condotto-Performance e che ha caratterizzato la posizione dell'Antitrust negli Stati Uniti fino alla fine degli anni '60.

Il punto di riferimento teorico di tale posizione non è tanto il primo teorema di economia di benessere, secondo cui in caso di mercati perfettamente competitivi l'economia è Pareto-efficiente, quanto il concetto di «workable competition» [Clark 1940]. L'idea è che sono le caratteristiche strutturali di un'industria che determinano la condotta delle imprese e quest'ultima determina la performance dell'industria. È necessario, quindi, per valutare il grado di competitività di un'industria, esaminare una serie di indici strutturali; in particolare indici relativi alla concentrazione, differenziazione del prodotto, livello delle barriere all'entrata. Secondo il paradigma Struttura-Condotto-Performance, l'esperienza empirica evidenzia l'esistenza di una relazione positiva fra profittabilità e grado di concentrazione delle imprese. È opportuno quindi che le politiche antitrust seguano un'ottica di prevenzione e limitazione del potere di monopolio. In realtà, specie nell'esperienza dell'Antitrust statunitense, l'obiettivo della tutela della concorrenza veniva perseguito come obiettivo in sé, non preoccupandosi se tale politica era adeguata o meno a sfruttare il pieno vantaggio delle economie di scala e di scopo. Come dice Romani nel suo intervento in questo volume, «obiettivo di una Autorità Antitrust è quello di far funzionare il processo competitivo e non quello di ottenere direttamente i risultati di un processo produttivo ben funzionante». L'efficienza viene ad essere, secondo questa posizione, un *by product* del processo competitivo, che è l'obiettivo da perseguire anche se nell'immediato può non risultare compatibile con l'efficienza economica. È chiaro che questa posizione non può trovare la sua giustificazione nel modello di concorrenza perfetta, essenzialmente statico, quanto in un'idea della concorrenza come processo di selezione naturale, ove solo l'esistenza di un numero elevato di agenti permette che il meccanismo di selezione operi in maniera efficace.

Una posizione di tale tipo tende a dare notevole spazio a politiche preventive basate su semplici regole da utilizzare quali le misure

di concentrazione (prese come indici di potere di mercato) o su divieti di particolari pratiche quali, per esempio, prezzi predatori e restrizioni verticali, o ritenendo a priori illeciti determinati comportamenti qualora messi in atto da imprese in posizione dominante.

L'obiettivo della tutela della concorrenza e della lotta al potere di mercato delle imprese tende a imporre la regolamentazione delle attività in regime di monopolio naturale. Per quanto riguarda la regolamentazione sociale la possibilità di fallimenti del mercato spinge ad accettare l'idea di una legislazione che protegga le classi più deboli e meno informate.

Il modello di Autorità Antitrust che risulta da tale posizione è essenzialmente quello di un'autorità assimilabile ai tribunali che giudica se particolari comportamenti violano o meno specifiche norme. L'obiettivo dell'Autorità Antitrust è quello di favorire l'operare della concorrenza stabilendo regole volte a permettere che in ogni configurazione prevalgano principi concorrenziali. Le regole da seguire sono semplici e automatiche e vi è certezza per le imprese per quanto riguarda la definizione del comportamento illecito.

Il vantaggio di tale approccio è un basso costo di monitoraggio. I maggiori costi riguardano la *raccolta di informazioni* sui comportamenti illeciti o quelli necessari a sostenere l'*enforcement* della legge, ed il pericolo di punire comportamenti «efficienti». L'interazione strategica rappresenta un grosso ostacolo per l'applicazione di questo approccio: il grado di concentrazione, come evidenziato nel saggio di Marrelli e Martina, fornisce indicazioni insufficienti sull'intensità del processo concorrenziale da un lato e su quello di efficienza dei comportamenti delle imprese dall'altro.

Negli anni '70 questa posizione, che in parte era riconducibile al paradigma Struttura-Condotto-Performance, è andata progressivamente perdendo vigore sotto le critiche da un lato della Scuola di Chicago e dall'altro degli sviluppi della nuova teoria dell'organizzazione industriale. Entrambe, con argomentazioni diverse, mettono l'accento sul fatto che una politica che tutela il diritto della concorrenza in sé, non tiene conto del fatto che siffatta politica può entrare in contrasto con le ragioni dell'efficienza.

D'altronde, la stessa nuova teoria dell'organizzazione industriale riconosce che se è vero che è possibile un processo di concorrenza molto intenso, anche con un numero limitato di imprese, sono altrettanto possibili, in presenza di interazione strategica, comportamenti che richiedano l'intervento dell'Autorità Antitrust. La presenza di costi irreversibili anche modesti [Salop 1976; Stiglitz 1988; Dasgupta e Stiglitz 1988] può permettere a un'impresa dominante di creare bar-

riere strategiche all'entrata che perpetueranno il proprio potere monopolistico. Ad esempio, un monopolista può creare barriere strategiche all'entrata, attraverso investimenti irreversibili di dimensioni maggiori di quelli che avrebbe altrimenti fatto [ad esempio in nuova capacità produttiva, Dixit 1978].

In presenza di un numero limitato di imprese è possibile che la presenza di informazione asimmetrica possa indurre le imprese a comportamenti collusivi nei prezzi per cui nell'equilibrio di lungo periodo il prezzo sopravanza il costo medio [Ortego e Reichert 1967].

D'altro canto, la cooperazione fra imprese rivali può ridurre i costi e permettere prodotti di migliore qualità. Un'elevata concorrenza per l'ottenimento di una innovazione [Reinganum 1989] può portare a investimenti in eccesso o in difetto di quelli ottimali, mentre la cooperazione fra imprese nel settore R&D può portare a superiori livelli di efficienza.

L'insegnamento della nuova teoria dell'organizzazione industriale è che se da un lato è opportuno incoraggiare la concorrenza, dall'altro occorre permettere un limitato grado di cooperazione tra imprese. Un'eccessiva concorrenza può non condurre a risultati di equilibrio efficiente e, d'altro canto, non sempre esistono nel mercato forze spontanee che eliminano il potere di mercato delle imprese. Quindi una politica della concorrenza appare necessaria, ma questa deve essere vista anzitutto come strumento per promuovere l'efficienza. L'obiettivo dell'Antitrust dovrebbe essere quello della massimizzazione dell'efficienza allocativa. Occorrerebbe dunque dare maggior peso a politiche correttive rispetto a politiche preventive e a regole non automatiche, in quanto solo dall'analisi del caso specifico è possibile verificare se il comportamento delle imprese porta o meno ad un aumento dell'efficienza. D'altro canto, l'esame *ex post* dei singoli casi porta rapidamente a costi di monitoraggio estremamente elevati, ed introduce elementi discrezionali che aumentano l'incertezza delle imprese. Quindi alcuni autori, pur accettando i risultati della nuova teoria dell'organizzazione industriale, tendono a richiedere un uso estensivo di regole «per sé». Sostiene Stiglitz [1992] che la giustizia approssimata (o efficienza approssimata) delle regole «per sé» non porta necessariamente a risultati più approssimativi del tipo di processo giudiziario correntemente utilizzato, basato su *rule of reason* ed il costo del procedimento è certamente di gran lunga inferiore. Ad esempio, nota Stiglitz, per quanto riguarda l'efficienza, nonostante la difesa che viene fatta da numerosi autori, solo in un limitato numero di casi è stata documentata la rilevanza delle pratiche restrittive. Le pratiche restrittive, quali vendita in esclusiva, ecc., dovrebbero quindi essere rese

illegali. Si ritorna così alle regole «per sé» del modello Struttura-Condotto-Performance.

L'indicazione che sembra provenire da una visione «alla Stiglitz» della tutela della concorrenza è la seguente: 1) utilizzare l'esperienza passata per individuare quelle situazioni nelle quali, in base alla nuova teoria dell'organizzazione industriale, potrebbero sorgere conflitti fra tutela della concorrenza ed efficienza; 2) vedere se prevalgono le situazioni ove sono rilevanti i guadagni di efficienza; 3) sulla base di tali risultati stabilire regole generali di divieto di particolari comportamenti, e casi in cui occorre indagare *ex post*.

L'importanza di utilizzare regole semplici, derivanti dall'analisi teorica più che da lavori empirici, come nella tradizione del modello S-C-P, sia nel caso di politiche preventive che correttive, è stata sottolineata da Ordover [1988; 1990]. Elemento essenziale della politica della concorrenza, egli sostiene, è l'individuazione precisa di regole semplici e operative che dovrebbero sia permettere l'identificazione dei casi da analizzare, sia agevolare le decisioni nel bilanciare i due obiettivi di incoraggiare e mantenere la concorrenza e assicurare l'allocazione efficiente delle risorse scarse. Ordover osserva che l'efficacia del processo competitivo non può essere assicurata da misure quali il numero delle imprese nel mercato, la distribuzione delle quote di mercato, i margini prezzo/costi, o indici di profitti in quanto possono riflettere superiore efficienza, abilità imprenditoriale, capacità innovativa. L'attenzione, invece, dovrebbe essere anzitutto rivolta all'individuazione delle attività che possono determinare potere di mercato. Successivamente bisognerebbe valutare gli incentivi, piuttosto che le abilità di un'impresa a ridurre il processo competitivo. Occorrerebbe poi tener conto anche di aspetti come la qualità del prodotto, l'allocazione dei profitti fra le varie voci, ecc. Tutti questi aspetti possono evidenziare un contrasto fra tutela della concorrenza ed efficienza.

Le conclusioni di Ordover, tuttavia, non sono molto ottimiste. Manca, ad oggi, nell'approccio strategico della teoria dell'organizzazione industriale il tipo di certezza analitica che caratterizza il paradigma S-C-P e la visione di mercato della Scuola di Chicago, e che permette la possibilità di semplici generalizzazioni.

Proprio partendo da queste considerazioni vi è il tentativo, ripreso nel saggio di Marrelli e Martina ed in quello di Polo, Ghezzi e Preite, di utilizzare la recente letteratura sulla regolamentazione per disegnare meccanismi e insiemi di strumenti e articolazioni istituzionali che possono permettere di perseguire determinati obiettivi di benessere sociale. L'idea di fondo di questo approccio è quella di giungere a disegnare meccanismi efficienti di regolamentazione utilizzando

T. 1. *Tarda della concorrenza, regolamentazione e teorie economiche*

	Leggi Antitrust				Regolamentazione monopoli naturali	Regolamentazione sociale
	Preventive		Correttive			
	Struttura	Condotta	Struttura	Condotta		
	Obiettivo					
Liberali classici alla Hayek	Mantere l'ordine spontaneo del mercato	Nessun intervento	Nessun intervento	Nessun intervento	Nessun intervento	Interventi estremamente limitati
Scuola di Chicago	Tutela della concorrenza (analisi caso per caso)	Nessun divieto <i>a</i> <i>priori</i> di F.A.	Nessun divieto <i>a</i> <i>posteriori</i> di F.A.	Controllo intese e F.A. caso per caso	Nessun intervento se i mercati sono contendibili	Interventi limitati a casi in cui non è applicabile il teorema di Coase
Scuola Struttura- Condotta- Performance	Tutela della concorrenza (maggiore peso a regole automatiche) ma anche caso per caso	F.A. (Regole «per sé»)	Intese (Regole «per sé»)	Scissione di impresa in caso di monopolio o con posizione dominante	Verifica <i>ex post</i> di situazioni di abuso posizione dominante	Utilizzazione meccanismi di prezzo piuttosto che meccanismi amministrativi
				Controllo <i>ex post</i> di intese	Interventi limitati a evitare il monopolio naturale (impresa privata regolamentata)	Interventi preferibilmente attraverso meccanismi dei prezzi
				Divieto di abuso posizione dominante	Divieto di altre pratiche anticompetitive	

TAB. 1. (segue)

Regolamntatori	Obiettivo	Leggi Antitrust				Regolamentazione monopoli naturali	Regolamentazione sociale
		Preventive		Correttive			
		Struttura	Condotta	Struttura	Condotta		
	Efficienza (caso per caso) (utilizzo di regole basate sulla teoria dell'agenzia)	Schemi di incentivi per il controllo di F.A.	Schemi di incentivi per il controllo di intese	Scissione di impresa	Schemi di incentivi per il controllo di intese Schemi di incentivi per il controllo di abuso di posizione dominante	Scarsa rilevanza alla teoria della cattura e dei mercati contendibili Impresa pubblica o privata (a seconda dei casi) controllata attraverso regole basate sulla teoria dell'agenzia	La regolamentazione stimola la ricerca di soluzioni efficienti Utilizzo regole basate sulla teoria dell'agenzia

Legenda: F.A. = Fusioni Acquisizioni.

il «principio di rivelazione», riducendo i costi relativi alla raccolta di informazioni caso per caso e all'individuazione del comportamento illecito. La difficoltà connessa con questa impostazione è che non appare agevole costruire meccanismi semplici la cui applicazione sia estensibile ad una pluralità di casi. La necessità di dover ricorrere a meccanismi specifici per ogni possibile caso, rende in pratica il ricorso a questo strumento molto problematico.

4. Politica della concorrenza e struttura: la regolamentazione delle fusioni e acquisizioni

Una volta che abbiamo esaminato il contesto teorico in cui si muovono i provvedimenti a tutela della concorrenza, analizziamo in dettaglio gli atti oggetto d'intervento delle Autorità antitrust. Le autorità garanti puniscono gli atti che determinano o possono determinare un ostacolo alla concorrenza:

1. *Comportamenti collusivi*

- fissazione del prezzo a livelli superiori a quelli competitivi;
- accordi volti ad escludere dal mercato eventuali concorrenti, che si traducano in prezzi superiori a quello concorrenziale: *resale price maintenance*, territori esclusivi, rappresentanza esclusiva, *ties*, ecc.

2. *Monopolizzazioni e tentativi di monopolizzazione* (nella legislazione CEE: *Abusi di posizione dominante*)

- prezzi predatori per favorire l'uscita o prevenire l'entrata;
- altre politiche predatorie (*pre-emption*, ecc.);
- prezzi discriminatori;
- pratiche monopolistiche.

3. *Acquisizioni o fusioni*⁷ che conducano ad integrazioni orizzontali o verticali che abbiano un rilevante effetto sulla concorrenza attuale e/o potenziale.

Particolarmente importante per comprendere l'evoluzione del dibattito sulla politica della concorrenza è l'atteggiamento che le Autorità Antitrust hanno seguito nel tempo per quanto riguarda un elemento essenziale delle politiche sulla struttura, la regolamentazione delle fusioni e acquisizioni⁸.

⁷ Nella CEE questo punto è coperto dal Regolamento 4064/89 che disciplina ogni forma di concentrazione fra imprese. In generale la disciplina CEE tende a seguire quella statunitense, ma con maggiore flessibilità e più attenzione, nelle cause contro concorrenti non europei, alle motivazioni «mercantilistiche» della politica industriale.

⁸ L'atteggiamento nei confronti di fusioni e acquisizioni ed il grado di indipendenza delle Autorità Antitrust nei confronti del potere politico sono stati ed in parte

Il controllo delle *fusioni* ha avuto una dinamica differente nel corso del tempo nella legislazione Antitrust. La legge Antitrust statunitense proibisce il monopolio con lo Sherman Act e nelle sezioni 7 del Clayton Act e Celler-Kaufner Act del 1950 è molto rigida per quanto riguarda le fusioni orizzontali, verticali e conglomerate. Tale legislazione è stata applicata in modo abbastanza rigoroso dalla prima metà del '900 fin verso la metà degli anni '70 avendo come obiettivo la prevenzione o la limitazione del potere di monopolio (o di mercato)⁹. L'obiettivo della politica Antitrust era quello di impedire l'espansione del potere di mercato dove possibile e di impedire lo sfruttamento di ogni residua capacità di manipolare i prezzi [Comanor 1990]. Veniva in tal modo ad avere preminenza la tutela della concorrenza, senza sostanziali preoccupazioni di problemi di efficienza.

La decisione di smembrare, nel 1911, la Standard Oil Company e la American Tobacco Company rientra in questa logica. Questa ottica è quella che porta a dire che gli interessi generali sono meglio soddisfatti da una concorrenza effettiva e quindi è opportuno stabilire divieti automatici «per sé», basati su misure standard del potere di mercato (quote di mercato, indice di Lerner). Tali divieti possono riguardare fusioni, accordi e situazioni di monopolio indipendentemente da un'analisi della condotta. In altre parole secondo tale interpretazione era sufficiente che un'impresa avesse una elevata quota di mercato, ad esempio superiore al 20%, per poter parlare di potere di monopolio. La capacità di esercitare azioni anticompetitive è quindi legata positivamente alla quota di mercato.

Contro questa impostazione la Scuola di Chicago e Demsetz sostengono che l'alta concentrazione, causata da crescita intensa o da fusioni, è frutto di una superiore efficienza e riflette il successo delle imprese che producono a basso costo nell'aumentare la quota di mercato a scapito dei concorrenti meno efficienti. L'enfatizzazione del legame fra efficienza e scala delle operazioni, da un lato, e la teoria stigleriana della collusione, che sottolinea la difficoltà di un accordo stabile, anche in presenza di pochi concorrenti, riduce l'importanza della «struttura» nelle valutazioni della Scuola di Chicago, a favore della «condotta» e della «performance» finale. Gli alti profitti sono un fenomeno di breve periodo e sono una componente necessaria del

ancora sono, come viene evidenziato in questo volume dal lavoro di P. Bianchi, abbastanza diversi nei vari paesi europei.

⁹ Il potere di mercato è definito dagli economisti come la capacità di fissare un prezzo maggiore del costo marginale.

processo competitivo. Quest'ultimo, in ogni caso, elimina i profitti dei monopoli stimolando nuovi entranti e la ricerca di sostituti. In questa ottica, non è più tanto la struttura ad essere importante quanto la condotta, e quindi il peso delle politiche di intervento viene spostato sulla regolamentazione delle condotte.

Negli anni '80 le idee della Scuola di Chicago sono state accolte da molti giudici oltre che dalle Autorità Antitrust. Un risultato importante di questa penetrazione sono le Merger Guidelines del 1984 che enfatizzano le efficienze che possono derivare dalle fusioni. Una posizione analoga è quella della Commissione Inglese su Monopoli e Fusioni, e della Commissione Antitrust in Francia.

In realtà, anche se in astratto esistono potenziali vantaggi tecnologici e informativi da fusioni e acquisizioni, numerosi lavori teorici mostrano che in un contesto oligopolistico la fusione può non essere profittevole. Ma anche se la fusione è profittevole per le imprese partecipanti, non è detto che i vantaggi di efficienza si traducano in una diminuzione di prezzo per i consumatori.

Ma l'aspetto probabilmente più rilevante è la massa di lavori empirici che mostra che i risultati economici delle fusioni sono di gran lunga inferiori a quelli attesi. Uno studio di Mueller [1985] su un campione di fusioni e acquisizioni nel periodo 1950-72 mostra che la quota di mercato dell'impresa acquistata tende a decrescere più rapidamente della quota di mercato dell'impresa che rimane indipendente. Ciò certamente non suggerisce che le acquisizioni e fusioni aumentano l'efficienza. In modo analogo Ravenscraft e Sherer [1989] mostrano che la profittabilità dell'impresa acquistata diminuisce molto più rapidamente di quella dell'impresa rimasta indipendente. Quanto maggiori sono le dimensioni delle imprese acquistate, tanto minori sono le probabilità che la fusione dia i risultati sperati dagli azionisti, e maggiori le possibilità di grosse perdite. Anche la più recente ondata di fusioni negli anni '90 ha registrato notevoli insuccessi (l'acquisto della NCR da parte della AT&T, della Warner Communications da parte del Time Inc, di Word Perfect da parte della Novell, della Security Pacific da parte della Bankamerica-Corp.). Informazioni recenti [«Business Week», ottobre 1995] sembrano indicare che le imprese che non hanno effettuato acquisizioni hanno maggiori probabilità di quelle che le hanno effettuate di avere risultati migliori dell'industria nel suo complesso. Ciò fa concludere a «Business Week» che «fusioni e acquisizioni negli ultimi 35 anni hanno più danneggiato che aiutato le imprese e gli azionisti».

Questi risultati mostrano che molto spesso le argomentazioni basate sull'efficienza invocate dalle imprese e accettate dalle Autorità

Antitrust per favorire le acquisizioni e fusioni per il mercato non sono giustificate. Un ritorno a «regole per sé» per quanto riguarda i divieti di fusioni e acquisizioni, allorché vi è il rischio che possa aumentare sostanzialmente il potere di mercato dell'impresa appare forse più razionale delle *rules of reason* a cui si stanno rifacendo oggi la gran parte delle Commissioni Antitrust.

5. Politiche della concorrenza e condotte

La politica della concorrenza, oltre che su aspetti relativi alla struttura, ha cercato di influire sulla condotta delle imprese. La condotta delle imprese oggetto di intervento ha riguardato pratiche restrittive tipo *vertical restraint*, prezzi predatori, discriminazione dei prezzi, ecc.

Vertical restraints sono restrizioni che un'impresa ad un dato stadio di una catena di transazioni (usualmente il venditore) impone sulla condotta di imprese ad un altro stadio (solitamente il cliente del venditore). Esse riguardano l'imposizione di prezzi al quale l'acquirente può rivendere un dato prodotto (fissazione di un prezzo), la limitazione del territorio geografico in cui il distributore può rivendere il bene acquistato (restrizioni territoriali), l'imposizione di contratti di esclusiva (il distributore è obbligato a trattare solo i prodotti del venditore) e il collegamento della disponibilità di un prodotto all'acquisto di altri prodotti o servizi. Alcuni sostengono che con queste politiche l'azienda produttrice tende a rendere il settore distributivo meno competitivo creando sacche di potere monopolistico o allargando la differenza fra i prezzi all'ingrosso e i prezzi ai quali tali beni sono commercializzati. Secondo la Scuola di Chicago, invece, «dal momento che i *vertical restraints* non sono pratiche per creare restrizioni della quantità prodotta, dobbiamo assumere che esse riflettono guadagni di efficienza» [Bork 1978]. Quindi, tali pratiche dovrebbero di per sé essere considerate legali.

Un'opinione diversa è quella di Mathewson e Winter [1985] che distinguono fra il caso in cui tali pratiche sono utilizzate per coordinare le attività di un cartello orizzontale e quello in cui vengono usate dal produttore per controllare i prezzi al dettaglio, la qualità del prodotto, la qualità dell'informazione e la disponibilità del bene a livello del dettagliante. Nel primo caso, se si dimostra che tali pratiche servono per creare un cartello che altrimenti fallirebbe, devono essere dichiarate illegali. Nel secondo caso, l'appropriata politica Antitrust è meno evidente. Anche se tali pratiche sono parte di contratti efficien-

ti fra produttore e dettagliante (aumentano il loro profitto congiunto) non è detto che lo siano per la collettività. Elemento comune nell'indicare le pratiche restrittive come produttrici di efficienza è il riconoscimento che la domanda per il produttore a livello distributivo dipende da fattori diversi dal prezzo quali la qualità del servizio, l'informazione, ecc. Ora, il fatto che un produttore voglia ottenere (attraverso pratiche restrittive) un più elevato livello di prezzo a livello di dettaglio in cambio di una maggior informazione o miglior servizio offerto a livello di dettaglianti, non implica *a priori* che la società debba accettare questo *trade-off*. Quindi tali pratiche, secondo questi autori, andrebbero indagate dall'Antitrust e giudicate caso per caso.

Discriminazione dei prezzi

La letteratura sulla discriminazione dei prezzi evidenzia che vi sono numerosi tipi di discriminazioni e che non è possibile generalizzare sulle conseguenze di tali pratiche per quanto riguarda l'efficienza delle risorse. In presenza di discriminazione del primo e secondo ordine, si permette all'impresa di produrre una maggiore quantità del bene e si riduce la perdita di efficienza rispetto al caso del monopolio. La discriminazione del terzo tipo determinerà, a seconda delle caratteristiche delle funzioni di domanda, una maggiore o minore efficienza rispetto al monopolio. D'altro canto, discriminazioni dei prezzi di tipo non sistematico possono accrescere il vigore della concorrenza, mentre discriminazioni dei prezzi sistematiche possono rafforzare il potere monopolistico di imprese e facilitare l'adesione a strutture di prezzi collusivi. Questo implica che non è possibile stabilire regole in generale sulla liceità della discriminazione dei prezzi ed occorrerebbe analizzare caso per caso. D'altra parte è evidente che pratiche di discriminazione dei prezzi hanno effetti diversi a seconda della quota di mercato che ha l'impresa. È questa ad esempio la posizione dell'Antitrust italiana per quanto riguarda gli sconti fedeltà, cioè gli sconti a quegli acquirenti che per la totalità o una quota rilevante del loro fabbisogno indirizzano le proprie scelte di approvvigionamento verso la stessa impresa. Sostiene l'Autorità Garante che «l'applicazione da parte di un'impresa in posizione dominante di sconti o prezzi fedeltà costituisce una condotta abusiva (art. 3, legge 287/90), laddove essa risulti tale da determinare ingiustificate restrizioni della concorrenza pregiudicando la preminenza o l'accesso al mercato di altri fornitori» (*Relazione Annuale sull'Attività Svoluta*, 30 aprile 1995, p. 139). A questo proposito si potrebbe notare che nel caso di imprese caratterizza-

te da elevata indivisibilità, come ad esempio quelle dei trasporti, è probabile che i «prezzi fedeltà» siano al di sopra del costo marginale. In tale condizione non si potrebbe parlare di pratica anticompetitiva. In realtà, l'Autorità Antitrust sembra privilegiare con questa sua posizione l'obiettivo della tutela della concorrenza intesa come tutela dei concorrenti rispetto a quello dell'efficienza. Questo discorso ci porta ad un'altra pratica che è stata largamente dibattuta in letteratura, e cioè quella dei prezzi predatori.

Prezzi predatori

La distinzione fra *prezzi predatori* e *prezzi competitivi* non è facile. L'analisi tradizionale riteneva si potesse parlare di prezzi predatori alorché il prezzo era inferiore al costo marginale di breve periodo, o in via surrogata ai costi variabili medi previsti (AT-test) [Areeda e Turner, 1975]. Ma se, osserva Stiglitz [1992], teniamo conto che esistono effetti di apprendimento la curva di costo marginale non è quella attuale; l'impresa deve tener conto della riduzione nei costi marginali che risulta dalla produzione addizionale oggi (l'effetto di apprendimento sposta in un periodo successivo la curva dei costi verso il basso). Il problema è che la riduzione nel costo marginale di produzione come risultato di un processo di apprendimento in futuro è solamente attesa. Un'impresa può sostenere che ha imposto prezzi bassi perché essa, attraverso l'espansione della produzione, ritiene di ottenere vantaggi strategici come mero effetto dell'apprendimento, mentre un'altra ritiene che tali prezzi sono predatori se questi sono inferiori al costo marginale di breve periodo. In realtà la moderna teoria dell'organizzazione industriale mostra come, in presenza di sostanziale informazione asimmetrica fra gli attori, i prezzi predatori possono far parte di una strategia di equilibrio.

Il fatto che una strategia predatoria non comporti sistematiche relazioni con i costi rende molto difficile distinguere tra prezzi predatori e prezzi concorrenziali. Non vi sono regole precise che ad oggi sono state tratte dalla nuova teoria dell'organizzazione industriale per distinguere fra strategie predatorie e competitive, se non il fatto che presupposto affinché le prime siano razionali è l'esistenza nel mercato considerato di sostanziali asimmetrie informative [Ordoover e Soloner 1989] e l'elevata disponibilità di risorse finanziarie rispetto a quelle dei concorrenti. Sono queste difficoltà che hanno fatto sì che sino ad oggi l'Antitrust Usa, che è l'autorità più sofisticata nell'utilizzo delle regole, si sia sempre basata sul test AT e non abbia mai pre-

so in considerazione la recente teoria dell'organizzazione industriale [Klevarick 1993].

Comportamenti collusivi

La prevenzione di accordi fra imprese è stata una delle basi delle leggi Antitrust. Per molto tempo la Suprema Corte degli Stati Uniti ha considerato certi comportamenti collusivi illegali «per sé». Accordi espliciti relativi alla fissazione dei prezzi, divisione del mercato fra concorrenti, ecc. sono considerati illegali senza che vi sia alcuna necessità di dimostrare gli effetti negativi di tali pratiche.

È solo nei periodi più recenti che l'idea di valutare non solo gli aspetti anticompetitivi ma anche quelli di efficienza è emersa nelle decisioni della Suprema Corte degli Stati Uniti [Comanor 1990]. In realtà la necessità di valutare non solo l'aspetto collusivo ma anche l'intento anticompetitivo della collusione è stato presente nella Suprema Corte anche in anni passati, ma negli anni più recenti questa tendenza si è accentuata.

D'altra parte è emerso in modo molto chiaro dalla recente letteratura che l'interazione strategica fra oligopolisti può determinare situazioni collusive tacite (si veda in questo volume il lavoro di Marrelli e Martina), senza cioè che vi sia alcun esplicito accordo. È ovvio che tali situazioni sono da considerarsi illegali anche se appare elevata e difficile la dimostrazione dell'intento anticompetitivo.

Mentre l'attuale politica proibisce accordi diretti con i concorrenti, la corrispondente prescrizione in base ad un più vasto concetto di collusione è che il comportamento delle imprese non dovrebbe essere frutto di azioni interdipendenti. È ovvio che tale definizione è troppo vaga per essere operativa. Allorché il numero delle imprese in un mercato è limitato, le imprese necessariamente tengono conto delle azioni dei loro rivali nel prendere le proprie decisioni.

Abuso di posizione dominante

Sotto questa voce la disciplina CEE considera le azioni volte a mettere i propri concorrenti in situazione svantaggiosa. Come è stato già visto per il caso dei prezzi predatori, è molto difficile distinguere tali condotte da quelle competitive. D'altro canto, il raggiungimento di una posizione di monopolio non viola le leggi antitrust se è risultato di economie di scala, cambi nei gusti, o se a causa dei più bassi

costi le altre imprese sono state espulse dal mercato. Quindi un'impresa dominante non può essere considerata colpevole di monopolio se tale risultato è frutto di superiore capacità organizzativa e imprenditoriale.

Un problema essenziale è quello relativo all'individuazione della posizione dominante. Qual è la quota necessaria affinché si possa ritenere che un'impresa abbia il potere di controllare i prezzi o escludere la concorrenza? A rigor di logica un'impresa, purché fronteggi una curva di domanda decrescente, è in grado di influire sui prezzi. Altrettanto importante è il problema della scelta del mercato rilevante. Qual è il grado di sostituibilità fra prodotti da considerare per indicare un mercato rilevante? In molti settori, l'apertura dei mercati all'estero può limitare la rilevanza ed il significato di posizione dominante. In Italia vi è un solo produttore di auto, ma vi sono molti produttori nel mondo per cui nonostante la FIAT posseda il 50% del mercato nazionale, il mercato dell'auto può considerarsi caratterizzato da un processo competitivo.

Queste considerazioni rendono indubbiamente il lavoro delle Commissioni Antitrust, che seguono una logica caso per caso, molto più complesso e costoso rispetto al caso di una disciplina basata su poche regole automatiche. In questo senso la nuova teoria dell'organizzazione industriale ha molto aiutato nell'individuare, ai fini di un obiettivo di efficienza, l'irrazionalità di molte «regole per sé» utilizzate in passato, ma ha aiutato molto poco nell'indicare nuove «regole per sé». Ciò ha comportato il ricorso a *rules of reason* che hanno reso molto costosa la tutela della concorrenza e hanno enormemente aumentato, almeno negli Stati Uniti, il numero ed il costo delle cause.

6. La promozione della concorrenza nei servizi di pubblica utilità

Sulla spinta di una serrata critica al ruolo dello stato nell'economia e di un'evoluzione del progresso tecnico e della domanda, che in molti casi ha ridotto le situazioni caratterizzate da oligopoli naturali, è iniziato negli anni '80, un processo di privatizzazione e regolamentazione. Tale processo ha aperto alle Autorità Antitrust spazi di intervento in settori che in precedenza erano esclusi dal suo campo di attività¹⁰. Questi interventi appaiono tanto più importanti dal mo-

¹⁰ Questo punto è stato recentemente sollevato in Italia dall'Autorità Garante in una relazione al Presidente del Consiglio (*Concorrenza e regolamentazione nei servizi di pubblica utilità*, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, Roma, luglio 1994).

mento che i risultati di tale processo, come mostra l'esperienza inglese, appaiono più legati al grado di concorrenza raggiunta nei vari settori che a modifiche nel regime proprietario. L'intervento dell'Autorità Antitrust appare particolarmente importante nella fase di transizione da un regime vincolistico ad uno liberalizzato in quanto esistono concrete possibilità che le imprese attualmente in posizione dominante in quanto titolari di diritti esclusivi, sfruttino questa loro posizione per bloccare un processo competitivo nel settore.

A questo proposito in Italia l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato così precisa la sua posizione relativamente a iniziative possibili per favorire il processo di apertura alla concorrenza nell'ambito dei servizi a rete (*op. cit.*, p. 12):

- la chiara distinzione tra funzioni operative e gestionali da un lato e responsabilità regolamentative dall'altro;
- una rigorosa separazione sul piano organizzativo e contabile tra le attività in monopolio legale e quelle in concorrenza esercitate da singole imprese;
- il rispetto di criteri di trasparenza per quanto riguarda la determinazione delle condizioni di accesso dei terzi alle infrastrutture di rete.

L'intervento dell'Autorità Garante nella fase di transizione si presenta particolarmente rilevante nel settore delle telecomunicazioni ove oltre alla telefonia tradizionale è emersa la domanda per altri servizi. Così è divenuta tecnicamente possibile non solo la presenza di più imprese in concorrenza fra loro per la fornitura di servizi che utilizzano le infrastrutture di reti esistenti (si vedano il lavoro di C. Antonelli e quello di Heimler e Saba in questo volume), ma anche la competizione fra gestori di infrastrutture di rete alternative¹¹.

L'importante ai fini della tutela della concorrenza è che nel processo di transizione, sia che si tratti di monopolio pubblico che viene privatizzato (caso italiano) sia che si consideri un settore in cui vi sono più operatori (caso americano), ciascuno istituzionalmente limitato ad un particolare mercato¹², siano stabilite regole di comporta-

¹¹ Già per quanto riguarda la telefonia cellulare e la lunga distanza in numerosi paesi operano gestori in concorrenza fra loro. Per quanto riguarda le reti locali è possibile prevedere in futuro la presenza di più operatori in competizione fra loro, sia attraverso l'utilizzo dei collegamenti coassiali delle Tv via cavo, sia attraverso la costruzione di una rete di telefoni cellulari che non usano affatto i fili.

¹² Le Baby Bell operano nei servizi di telecomunicazione su base locale, le tre grandi ATT, MCI, SPRINT nella lunga distanza, vi sono poi le imprese che operano nel settore della televisione, via etere e via cavo, quelle che operano nel settore della produzione cinematografica, ecc.

mento per gli operatori che garantiscano nel lungo periodo il prevalere di un mercato competitivo. Queste regole possono essere tali da penalizzare per un limitato periodo di tempo l'operatore che, per ragioni storiche, si trova in posizione più vantaggiosa in modo tale che esso non acquisti nel lungo periodo una posizione dominante. Infatti l'eliminazione delle barriere istituzionali, cioè il ristabilimento della libertà di entrata, non necessariamente si risolve in un processo concorrenziale più competitivo. Nel caso degli Stati Uniti, ad esempio, la recente proposta di *deregulation* radicale del mercato delle telecomunicazioni non è neutrale. Sul mercato della lunga distanza operano tre grandi imprese, mentre sul loro mercato le Baby Bell controllano il 99% del mercato locale. Occorreranno anni finché vengano costruite reti cellulari e reti via cavo tali da fare concorrenza alle imprese locali preesistenti, mentre è molto facile per le Baby Bell, anche utilizzando reti esistenti, ad esempio nel settore elettrico, costruire reti di lunga distanza. Questo rende estremamente importanti le regole cui le Baby Bell devono ottemperare per rendere il loro mercato veramente aperto alla competizione. Queste regole riguardano il prezzo e la facilità di accesso per le interconnessioni, la facilità con cui le linee possono essere date in fitto ai richiedenti e nel numero da essi voluto, la possibilità di mantenere il proprio numero telefonico passando da una compagnia ad un'altra, ecc.¹³

Appare evidente che la parità di diritto di accesso è molto più facile da enunciare che da realizzare. Le imprese che sono monopoliste nel mercato locale avranno tutto l'interesse a porre in atto politiche dilatorie per bloccare o ritardare la concorrenza. In questa situazione le autorità preposte alla regolamentazione della concorrenza e le autorità di regolamentazione dovranno essere molto attente a che ciò non accada. Esse devono essere in grado di suggerire nuove clausole man mano che il progresso tecnico si evolve, così da evitare che la situazione di monopolio sul mercato locale si stabilizzi ed impedisca il nascere della concorrenza in tali mercati. Il caso americano mostra che la transizione da un'industria regolamentata in situazione di monopolio naturale ad una concorrenziale è estremamente complessa e necessita di una continua supervisione per evitare che si affermino posizioni dominanti.

Il problema si presenta ovviamente altrettanto complesso in una

¹³ La recente proposta di legge sulle telecomunicazioni in USA prevede che le Baby Bell potranno offrire servizi a lunga distanza solo se sarà soddisfatta una lista di 14 condizioni, fra cui una delle più importanti è la presenza sul proprio territorio di un concorrente dotato di una rete di cavi.

realtà come quella italiana ove il settore è dominato da un'unica impresa monopolista proprietaria delle infrastrutture di rete. Il rischio è che anche con una totale liberalizzazione degli accessi (che non avverrà prima del 1998) l'attuale monopolista acquisti un vantaggio tale da impedire la nascita di una situazione concorrenziale. Effettiva parità di diritto di accesso e concorrenza fra reti appaiono condizioni prioritarie per ampliare il grado di concorrenza del settore¹⁴.

Il problema della promozione della concorrenza in altri settori di pubblica utilità oggetto di privatizzazione come quello elettrico e dell'acqua si pone in modo diverso. In questi settori l'evoluzione del progresso tecnico e della domanda non ha sostanzialmente modificato le condizioni che in anni passati avevano portato, nei paesi europei, sostenere la gestione di tali servizi da parte dell'operatore pubblico. Quella che si è modificata è la visione del mondo di politici ed economisti nei confronti dell'intervento pubblico.

Nel settore elettrico vi sono fasi, che sono veri e propri monopoli naturali (coordinamento, dispacciamento, trasmissione attraverso la rete delle linee ad alta tensione, distribuzione attraverso la rete delle linee a media e bassa tensione) ed altre che presentano economie di scala ridotte rispetto alla dimensione del mercato (la produzione di energia elettrica e la vendita relativa all'allacciamento e alla fornitura agli utenti finali). In tali condizioni, come evidenzia il saggio di Chiri in questo volume, le varie configurazioni possibili per il settore presentano vantaggi e svantaggi differenti. L'attività di tutela della concorrenza in questo settore è ovviamente legata al modo con cui viene realizzata la privatizzazione del settore elettrico. Un modello di privatizzazione nel quale le imprese che operano come monopoliste nelle fasi di trasmissione e distribuzione offrano anche produzione, è quello che presenta maggiori rischi per la tutela della concorrenza. Vi è innanzitutto la possibilità che, in un periodo di tempo relativamente lungo, utilizzando la propria posizione di forza nelle altre fasi, anche quella relativa alla produzione venga monopolizzata¹⁵. Il modello di

¹⁴ Il 20 dicembre 1995 l'Unione Europea, per quanto riguarda la telefonia cellulare, ha reso meno complesse le procedure per i meccanismi di concessione e ha liberalizzato l'utilizzo di reti alternative così che le imprese concorrenti dell'operatore pubblico, ad esempio l'Omnitel, non sono obbligate a usare le infrastrutture messe a disposizione da quest'ultimo.

¹⁵ È, questo, un rischio reale dal momento che anche in una realtà come quella inglese dove è stato scelto un modello segmentato per fasi produttive e, nel caso della distribuzione, per aree regionali, si sta assistendo a fenomeni di acquisizioni volte integrare le fasi produttive e distributive che lascerebbero intendere una tendenza verso forme oligopolistiche molto più accentuate di quelle previste nel modello originario.

un'unica impresa privata nella fase della trasmissione con una quota molto rilevante nella distribuzione e nella produzione rischia di far passare da un monopolio pubblico regolamentato ad uno privato con rischi di cattura del regolatore molto elevati.

La proposta che appare maggiormente in sintonia con la difesa dell'interesse pubblico e con la tutela della concorrenza, anche se non necessariamente la più efficiente dal punto di vista statico, è quella che vede il dispacciamento e la trasmissione in mano pubblica, la liberalizzazione nel settore della produzione attraverso la vendita delle centrali preesistenti ad un numero limitato di imprese, così da permettere un processo competitivo e nel contempo permettere il raggiungimento delle economie di scala, la vendita delle autorizzazioni per la nuova capacità attraverso meccanismi d'asta ed il divieto che le imprese presenti nelle altre fasi operino nel settore della produzione; infine, per quanto riguarda la fase distributiva, appare opportuna la privatizzazione, la segmentazione su base regionale e la regolamentazione [(sui vantaggi delle singole soluzioni si vedano i lavori di Chiri (in questo volume), e Polo-Scarpa [1995]). È chiaro che in tal caso sarebbe l'Antitrust che dovrebbe valutare la disciplina delle fusioni e concentrazioni nell'ambito di ciascuna fase e valutare l'esistenza di forme di comportamento anticoncorrenziale da parte delle imprese che operano nelle varie fasi. L'Autorità di regolamentazione dovrebbe invece provvedere a controllare le tariffe, autorizzare l'installazione di nuove centrali e verificare che gli investimenti nella trasmissione e distribuzione vengano attuati secondo criteri di efficienza di lungo periodo.

Un settore la cui problematica è, dal punto di vista dell'Antitrust, completamente diversa dai casi enumerati in precedenza, è quello idrico. In quest'ultimo vi è una impossibilità strutturale di alcune forme di concorrenza diretta, né attuale né potenziale, nelle principali fasi legate al ciclo dell'acqua (raccolta, distribuzione, fognatura) in quanto le varie fasi operano in situazione di monopolio naturale.

Vi è accordo generale che la fase della raccolta (che consiste nella captazione, regolazione e adduzione di acqua ai serbatoi) dovrebbe

Nel caso inglese le minacce competitive sembrano provenire dalle aziende di distribuzione locale che tendono a integrarsi verticalmente con i produttori. Questi tentativi di integrazione appaiono il risultato di una scelta strategica (al momento della privatizzazione) dettata non dall'obiettivo della riduzione dei costi, quanto per aumentare le pressioni concorrenziali sui produttori.

essere in mano pubblica. La gestione in mano pubblica è essenziale in quanto sono numerosi gli obiettivi che devono essere perseguiti, sia ambientali (difesa del suolo, risanamento delle acque, uso e consumo delle acque utilizzate secondo criteri di razionale sviluppo economico e sociale) che economici (fornire l'acqua in relazione alla domanda proveniente dal bacino). Per quanto riguarda le altre fasi, purché il gestore privato assicuri il servizio universale e fornisca un servizio di qualità ai prezzi prefissati non vi è necessità di un gestore pubblico. È chiaro che giacché l'attività di gestione avviene in condizioni di monopolio naturale è necessario che vi sia un'*Authority* che controlli prezzi e qualità del servizio¹⁶, stimoli l'introduzione del progresso tecnico, ecc. Principale momento di tutela della concorrenza quello relativo allo sviluppo di procedure per l'assegnazione delle concessioni tramite gare, così che tutti i partecipanti siano messi in condizione di parità per quanto riguarda la partecipazione all'asta; questo è un compito che presumibilmente sarà svolto dall'Autorità di regolamentazione. Il compito dell'Antitrust potrebbe essere quello di promuovere e incoraggiare la concorrenza in fasi della produzione del servizio non direttamente legate al ciclo dell'acqua, limitando il grado di integrazione verticale, ecc. Se infatti si vuole limitare il rischio di «abuso del potere monopolistico», occorre evitare che l'impresa espanda il suo potere monopolistico in aree diverse ma collegate quella principale (servizi commerciali, vendita di acqua minerale, ecc.).

In Italia il settore è caratterizzato dall'elevatissimo numero di gestori, 5.550 di cui il 95% pubblico, che impedisce il raggiungimento delle necessarie economie di scala e di scopo, per cui attualmente il problema più rilevante è il raggiungimento di un'adeguata efficienza produttiva piuttosto che problemi di tutela della concorrenza.

I tre casi esaminati mostrano, con particolare riferimento ai problemi della tutela della concorrenza, che i problemi posti all'Autorità Garante in questa fase di transizione alla privatizzazione dei servizi di pubblica utilità sono molto diversi fra loro. Cruciale e relevantissimo è il ruolo del Garante nel caso delle telecomunicazioni, per la presenza di un monopolista la cui condotta può influire sulla struttura del settore, mentre minore, allo stato attuale, è quella relativa al settore idrico ove il principale problema è l'eccessivo numero di imprese.

¹⁶ Il settore idrico, proprio in quanto basato su più soggetti che operano in condizione di monopolio naturale in specifiche aree, si presta allo sviluppo di un sistema di *yardstick competition*, in grado di fornire informazioni sui singoli produttori regionali.

7. Barriere istituzionali e tutela della concorrenza

Abbiamo visto che nei servizi di pubblica utilità la necessità della regolamentazione è prevalentemente legata a situazioni di monopolio naturale. In altri settori la regolamentazione viene giustificata con l'esigenza di tutelare il pubblico benessere anche in presenza di tecnologie che permettono l'operare sul mercato di più imprese in contemporanea. In quest'ultimo, caso le principali barriere all'entrata sono di natura istituzionale ed il ruolo di un'autorità di tutela della concorrenza è quello di controllare che tali barriere non riflettano le esigenze di gruppi di interesse di mantenere situazioni di rendite piuttosto che il desiderio di tutelare il pubblico benessere.

In quest'ottica vengono esaminati in questo volume due settori: il settore dei mass-media, ed in particolare quello della televisione (a cura di F. Silva) e quello dei servizi professionali (a cura di G. Fiorentini). Entrambi i lavori esaminano le argomentazioni a favore dell'esistenza di barriere istituzionali, evidenziando come nel nostro paese le barriere istituzionali hanno agito in modo da restringere la concorrenza al di là di quello che la giustificazione della tutela del benessere collettivo avrebbe consentito.

Particolarmente importante è il problema della tutela della concorrenza nel settore televisivo. Quest'ultimo è caratterizzato da due aspetti: *a*) l'utilizzo di una risorsa scarsa come lo spettro delle frequenze; *b*) la capacità che hanno le imprese del settore di condizionare la libera espressione delle idee e delle opinioni e quindi il processo democratico.

Giacché le frequenze sono una risorsa scarsa di proprietà pubblica, è estremamente importante il meccanismo di assegnazione delle stesse¹⁷. Fino a pochissimi anni fa nella gran parte dei sistemi occidentali il sistema della distribuzione delle frequenze avveniva da parte governativa in modo arbitrario e semigratuito facendo nascere, a spese del contribuente, enormi ricchezze personali. È solo recentemente,

¹⁷ Lo spettro delle frequenze, attualmente occupato nella gran parte dei paesi dal settore radio-televisivo e da usi militari, è richiesto in misura sempre maggiore dal settore delle telecomunicazioni (ad esempio, la telefonia cellulare sia per servizi via voce che per trasmissione dati). Questo ha portato in molti paesi, in particolare gli Stati Uniti, ad un punto di saturazione. «So few airwaves, so many customers in line» («Business Week», 23 luglio 1990). Negli Stati Uniti si sostiene che questa situazione è anche il risultato della politica del Fcc che non ha operato così da favorire l'ottima allocazione delle frequenze e l'entrata di nuove imprese. Cfr. W. N. Cornell e W. D. Weblink, *The Present Direction of the Fcc: An Appraisal*, in «The American Economic Review», maggio 1983, pp. 194-198.

in particolare negli Stati Uniti, che è stato utilizzato un sistema di aste competitive basate sulla qualità dell'offerta (in termini di prezzi di servizi), con l'obiettivo di trasferire le ingenti rendite derivanti dalle concessioni dai privati al pubblico. Il problema è che il sistema d'asta, se non opportunamente temperato, può divenire un ostacolo al pluralismo e alla libertà di espressione visto che solo programmi con sufficiente capacità di attrazione dal punto di vista commerciale sarebbero trasmessi. Inoltre solo le grandi imprese, come è successo negli Stati Uniti, potrebbero partecipare con successo all'asta impedendo l'entrata di piccole imprese innovatrici in nuovi servizi. Ad esempio alcune grandi imprese già presenti sul mercato potrebbero acquistare parte delle frequenze per impedire l'accesso a nuovi entranti se non si fissa a priori il numero di concessioni che un singolo soggetto può avere¹⁸. Per favorire il pluralismo, oltre all'obiettivo natura finanziaria, la politica governativa delle frequenze dovrebbe essere tale da agevolare l'entrata, accrescere la concorrenza e ridurre potere di mercato di imprese che hanno una quota dominante.

Vi è poi un ulteriore problema, rilevante ai fini della tutela della concorrenza e del pluralismo, che riguarda la ripartizione fra i vari operatori della pubblicità in modo da evitare che si costituiscano posizioni dominanti. Tale problema è particolarmente importante allorché si deve passare da un regime in cui dominano una o due imprese ad uno che permetta il pluralismo dell'informazione. Nuove emittenti, per svilupparsi, hanno bisogno di introiti pubblicitari che attualmente vanno alle imprese preesistenti. È chiaro infatti che gli introiti pubblicitari sono legati al numero di ascoltatori e le nuove imprese non hanno ascolto. In tali condizioni, per far nascere il mercato occorre porre tetti alla raccolta pubblicitaria delle imprese preesistenti così come delle quote di mercato controllate nel settore dei media da ciascun soggetto. Tetti che potranno essere rimossi una volta che sarà creato un mercato effettivo¹⁹.

La pluralità degli obiettivi che le autorità governative hanno con riferimento al settore audiotelvisivo pone problemi rilevanti

¹⁸ Negli Stati Uniti le compagnie televisive in passato hanno fatto pressione FCC per mantenere inutilizzate frequenze sulla banda UHF e VHF, con la scusa che necessario evitare interferenze.

¹⁹ Ad esempio, per impedire che nel mercato della lunga distanza l'ATT riuscisse ad avvantaggiarsi ottenendo dai monopoli locali più bassi prezzi di accesso utilizzando il proprio maggior peso contrattuale, è stato imposto nel 1984 che il prezzo di accesso fino al 1991, doveva essere uguale per tutte le imprese che operavano sulla lunga stanza (MCI, SPRINT, ATT, ecc.).

quanto riguarda la distribuzione dei poteri fra le varie agenzie interessate (Agenzia di regolamentazione del settore delle telecomunicazioni, Autorità Antitrust e, nel caso italiano, anche l'Autorità Garante per l'editoria). Per quanto riguarda l'obiettivo della tutela della concorrenza l'Autorità Antitrust dovrebbe intervenire affinché nel mercato operino in concorrenza un adeguato numero di imprese su base nazionale, anche vigilando affinché operatori già presenti sul mercato non ottengano, attraverso l'acquisto di concessioni da parte di società da essi controllate, posizioni dominanti. Inoltre l'Autorità Antitrust dovrebbe avere anche un potere di proposta e di segnalazione nel caso le regole istituzionali o i comportamenti dei concessionari impediscano l'ottima utilizzazione delle frequenze o impediscano la nascita di nuovi servizi in concorrenza con i vecchi.

L'analisi di Silva contenuta in questo volume mostra come nella situazione italiana non si è tenuto conto delle esigenze della tutela della concorrenza e del pluralismo, di qui la necessità di una diversa politica del settore pubblico a tutela di tali obiettivi.

Il problema della tutela della concorrenza non si pone solamente in mercati caratterizzati da un numero limitato di imprese, ma in tutti i mercati ove l'esistenza di barriere istituzionali pone ostacoli alla libertà di entrata e può favorire accordi collusivi.

Il problema è stato recentemente esaminato in Italia dall'Autorità Garante per quanto riguarda settori disparati, dal settore dei taxi ove il numero degli agenti è determinato dalle concessioni comunali, agli ordini professionali ove le barriere all'entrata consistono nel superamento di un esame di stato. In quest'ultimo caso tali barriere vengono giustificate dalla presenza di asimmetrie concernenti il livello qualitativo del servizio e quindi possono essere viste come un mezzo per difendere il consumatore ed aumentare il benessere collettivo, ma in realtà, come viene evidenziato nel lavoro di Fiorentini in questo volume, esse sono spesso lo strumento per difendere i livelli di reddito dei membri della professione e creare rendite anche a danno dei consumatori. Anche in tal caso le politiche d'intervento non sono andate a vantaggio del consumatore ma di specifici gruppi di interesse.

8. Conclusioni

Due sono le principali conclusioni che emergono da questa introduzione. La prima è che la nuova teoria dell'organizzazione industriale se da un lato ha messo in evidenza la necessità di un'accurata analisi sugli obiettivi e sugli effetti di specifiche azioni e quindi la necessi-

tà di *rules of reason* non è ancora riuscita a dare un efficace contributo all'individuazione di regole semplici che le commissioni Antitrust possano applicare. Questo implica che la valutazione di numerose pratiche, che possono essere giudicate in astratto anticompetitive, rimane in numerosi casi fortemente influenzata dalla visione del mondo dei valutatori, con limitate possibilità di misurazione oggettive. Chi ha fiducia nella forza e nell'efficacia del libero mercato e del processo competitivo che questo comporta darà un giudizio sulla stessa pratica diverso da un altro che ritiene che il libero mercato, in assenza di regole precise, non porta ad un processo competitivo efficiente. In modo analogo chi ha fiducia nel libero mercato sarà molto cauto nel proporre barriere all'entrata di tipo istituzionale di qualsiasi genere lasciando al mercato, piuttosto che ad una commissione o ad organi di categoria, il giudizio sull'efficacia di particolari comportamenti. La visione del mondo che ognuno ha influisce profondamente, come si è visto, sul giudizio e sul peso che viene dato a particolari risultati. Se la teoria economica non permette di fare chiarezza sugli effetti delle varie condotte delle imprese, un aiuto, anche se non definitivo, dovrà per forza venire dall'analisi applicata che, alla luce dei risultati ottenuti dalla nuova teoria dell'organizzazione industriale, dovrà valutare gli effetti anticompetitivi delle differenti pratiche. È chiaro che questi risultati potranno essere una guida per le Autorità Antitrust, ma come si è detto il peso attribuito ai medesimi dipenderà dalla visione del mondo che ciascuna commissione ha.

Un secondo punto che emerge dalla nostra introduzione è l'importanza che ha la fase di transizione nel passaggio da un particolare regime di regolamentazione ad un altro, cioè da una situazione di monopolio pubblico ad una situazione di privatizzazione (più o meno regolamentata), e da una situazione di prezzi rigidi e controlli all'entrata ad una struttura di mercato più competitiva. Il fatto è che il passaggio da un regime ad un altro comporta nel breve periodo una redistribuzione di reddito, sia all'interno dei produttori a favore dei nuovi entranti, sia fra produttori e consumatori allorché il processo competitivo elimina rendite monopolistiche, sia fra consumatori allorché si passa da un regime di sussidi incrociati fra mercati, come nel caso delle telecomunicazioni, a prezzi competitivi.

È evidente che i gruppi di interesse beneficiari della precedente regolamentazione cercheranno di limitare gli effetti negativi per loro del nuovo regime. In particolare i produttori, adducendo gli investimenti già effettuati chiederanno condizioni protettive nel periodo di transizione per recuperare tali costi, con l'obiettivo di trovarsi, al momento della liberalizzazione, in situazione di vantaggio rispetto ai con-

correnti. È chiaro che se vi sono bassi ostacoli all'entrata non è giustificata, dal punto di vista del consumatore, alcuna misura di regolamentazione, per quanto transitoria, mentre nel caso di elevati costi irreversibili può essere opportuno introdurre misure che evitino che i nuovi concorrenti siano posti in condizioni di svantaggio. Il compito dell'autorità preposta alla tutela della concorrenza è di valutare che i provvedimenti adottati dal governo e le pratiche messe in atto dalle imprese già presenti sul mercato non impongano nel breve periodo vincoli che nel lungo periodo potranno creare ostacoli ad una concorrenza efficiente.

Riferimenti bibliografici

- Antitrust (1995), *Relazione Annuale sull'Attività Svoluta*, 30 aprile, p. 139.
- Areeda, P. e Turner, D. F. (1975), *Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of the Sherman Act*, in «Harvard Law Review», febbraio, n. 88, pp. 677-733.
- Bailey, E. E. (1981), *Contestability and the Design of Regulatory and Antitrust Policy*, in «American Economic Review», maggio, pp. 178-83.
- (1986), *Price and Productivity Change Following Deregulation: The U.S. Experience*, in «Economic Journal», marzo.
- Baumol, W. J., Panzar, J. C. e Willig, R. D. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt Brace Jovanovic.
- Bork, R. H. (1978), *Antitrust Paradox: a Policy at War with Itself*, New York, Basic Books.
- «Business Week» (1995), *Are Reys Bleeding the Economy*, 17 luglio.
- (1995), *The case against Mergers*, 30 ottobre.
- Clark, J. M. (1940), *Towards a Concept of Workable Competition*, in «American Economic Review», 30, pp. 241-56.
- Comanor, W. (1990), *Us Antitrust Policy*, in *Competition Policy in Europe and North America: Economic Issues and Institutions*, New York, Harvard Academic Publishing.
- Dasgupta, P. e Stiglitz, J. E. (1988), *Potential Competition, Actual Competition and Economic Welfare*, in «European Economic Review», vol. 32, maggio, pp. 569-77.
- Demsetz, H. (1968), *Why Regulate Utilities?*, in «Journal of Law and Economics», 11, pp. 55-65.
- Dixit, A. K. (1980a), *Practical Implications of Game Theoretical Models of R&D*, in «American Economic Review», vol. 73, pp. 61-66.
- (1980b), *The Role of Investment in Entry Deterrence*, in «Economic Journal», 90, pp. 96-106.
- Enke, S. (1951), *On Maximizing Profits: a Distinction between Chamberlin and Polenzen*, in «American Economic Review», 41, p. 566.

- Faulhaber G. R. (1975), *Cross-Subsidization: Pricing in Public Enterprises*, in «American Economic Review», 65, pp. 966-77.
- Green, J. R. e Stokey, N. L. (1983), *A Comparison of Tournaments and Contracts*, in «Journal of Political Economy», 91(3), giugno, pp. 349-64.
- Hayek, F. A. (1947), *Individualism and Economic Order*, Chicago, The University of Chicago Press.
- (1967), *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Kahn, A. E. (1981), *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, vol. II, New York, Wiley.
- Kantzenbach, E. (1990), *Competition Policy in West Germany: A Comparison with the Antitrust Policy of the United States*, in W. S. Comanor, *Competition Policy in Europe and North America: Economic Issues and Institutions*, New York, Harvard Academic Publishing.
- Klevarick, A. K. (1993), *The Current State of the Law and Economics of Predatory Pricing*, in «American Economic Review», vol. 83, pp. 162-67.
- Lazear, E. P. e Rosen, S. (1981), *Rank-Order Tournaments and Optimum Labor Contracts*, in «Journal of Political Economy», vol. 89. n. 5, ottobre, pp. 841-64.
- Lipsey, R. G. e Lancaster, K. (1956), *The General Theory of the Second Best*, in «Review of Economic Studies», 24, pp. 11-32.
- Mayr, E. (1978), *Evolution*, in «Scientific American», pp. 47-55.
- Mathewson, G. F. e Winter, R. D. (1986), *The Economics of Vertical Restraints in Distribution*, in J. Stiglitz e G. F. Mathewson (a cura di), *New Development in the Analysis of Market Structure*, Macmillan.
- Mueller, D. C. (1985), *Mergers and Market Share*, in «Review of Economics Statistics», vol. 47, 2, marzo.
- Nalebuff, B. e Stiglitz, J. E. (1983), *Prices and Incentives: Towards a General Theory of Compensation and Competition*, in «Bell Journal of Economics», 14(1), primavera, pp. 21-43.
- Ordovery, J. A. (1990), *Economic Foundation of Competition Policy*, in W. S. Comanor [1990].
- Ordovery, J. A. e Saloner, G. (1989), *Predation, Monopolisation and Antitrust*, in R. Schmalensee e R. D. Willig (a cura di), *Handbook of Industrial Organization*, vol. I, Elsevier Science Publisher.
- Ortego, A. e Reichert, A. (1967), *Models for Competitive Bidding under Uncertainty*, tesi di dottorato, Stanford University.
- Peltzman, S. (1973), *An Evaluation of Consumer Protection Legislation. The 1962 Drug Amendments*, in «Journal of Political Economy», 81(5), pp. 1049-91.
- (1976), *Toward a More Generale Theory of Regulation*, in «Journal of Law and Economics», 19, pp. 109-47.
- Polo M. e Scarpa C. (1996), *La riforma del settore elettrico in Italia. Una privatizzazione al bivio?*, in F. Giavazzi et al. (a cura di), *Le nuove frontiere della politica economica*, Milano, Ed. Il Sole 24 Ore.

- Ravencraft, D. J. e Scherer, F. M. (1987), *Mergers, Sell-Offs and Economic Efficiency*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Reinganum, J. F. (1981), *On the Diffusion of New Technology: A Game Theoretic Approach*, in «Review of Economic Studies», n. 48, pp. 395-405.
- (1982), *A Dynamic Game of R&D: Patent Protection and Competition Behaviour*, in «Econometrica», vol. 50, pp. 671-88.
- (1989), *The Timing of Innovation: Research Development and Diffusion*, in R. D. Willig e R. Schmalensee (a cura di), *Handbook of Industrial Organization*, Amsterdam, North Holland, vol. I, cap. 14.
- Salop, S. (1976), *Information and Monopolistic Competition*, in «American Economic Review», 66, pp. 240-45.
- (1979), *Strategic Entry Deterrence*, in «American Economic Review», 69, pp. 335-38.
- Sharkey, W. W. (1982), *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Spence, A. M. (1977), *Entry, Capacity, Investment and Oligopolistic Pricing*, in «Bell Journal of Economics», 8, pp. 534-44.
- Stigler, G. (1955), *Mergers and Preventive Antitrust Policy*, in «University of Pennsylvania Law Review», vol. 104, n. 2, novembre.
- Stigler, G. J. (1968), *The Organization of Industry*, Homewood (Ill.), Irwin.
- (1971), *The Economic Theory of Regulation*, in «Bell Journal of Economics», primavera, n. 2, pp. 3-21.
- Stiglitz, J. E. (1987), *Technological Change, Sunk Costs and Competition*, in «Brookings Papers on Economic Activity», vol. 3 (Special Issue on Microeconomics, a cura di M. N. Baily e C. Winston, pp. 883-974).
- (1992), *The Meaning of Competition in Economic Analysis*, in *I valori della concorrenza*, Atti del Convegno CARIPLO.
- Telser, L. G. (1966), *Cutthroat Competition and the Long Purse*, in «Journal of Law and Economics», 9, pp. 259-77.