



# ANTITRUST E RIDUZIONE DELLE DISEGUAGLIANZE

**Benessere del consumatore,  
fairness e equaglianza: quale ruolo per  
la concorrenza?**

**Andrea Pezzoli**

*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*

*Roma 13 settembre 2018*

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



# DUE PREMESSE

---

**1. ANTITRUST E RIDUZIONE DELLE DISEGUAGLIANZE: GLI STRUMENTI PER COMBATTERE LE DISEGUAGLIANZE SONO BEN ALTRI. PERO'...**

**...CRESCENTE CONSAPEVOLEZZA CHE LE POLITICHE RE-DISTRIBUTIVE INCONTRANO LIMITI SEMPRE MAGGIORI...**

**....SI ESTENDE IL RUOLO DELLE POLITICHE PRE-DISTRIBUTIVE, TRA LE QUALI LA POLITICA DELLA CONCORRENZA.**



# DUE PREMESSE

---

## 2. UNA DISTINZIONE DA TENERE A MENTE:

- TUTELA DELLA CONCORRENZA = ANTITRUST *ENFORCEMENT* = APPLICAZIONE DELLA LEGGE (artt. 2 e 3 della legge n. 287, 101 e 102 del Trattato e controllo delle concentrazioni)
- PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA PASSA PER LE *POLITICHE PUBBLICHE*. Concetto più ampio che coinvolge autorità antitrust e altre istituzioni (governo, autorità di regolazione, ecc...). L' *AUTORITA'* SI LIMITA A «*CONSIGLIARE, SUGGERIRE, ESPRIMERE OPINIONI...*»  
*...ANTITRUST ADVOCACY*



# Outline

## i. L'ECONOMIA DIGITALE E LE TECNOLOGIE «DISTRUTTIVE»

- *Piattaforme, Big Data, Sharing Economy, Algoritmi, Intelligenza artificiale...*
- *Le opportunità e i benefici*
- *I costi: l'impatto sociale, occupazionale, sul pluralismo e sulla democrazia*

## ii. L'ECONOMIA DIGITALE E IL POTERE DI MERCATO

- *Il modello "winner takes all", l'effetto rete, la concorrenza dinamica*
- *I mercati a più versanti*
- *I Big Data come input (essenziale?) e/o come barriera*
- *Il valore dei dati (per chi?)*

## iii. LE SFIDE PER L'ANTITRUST

- *Gli algoritmi, l'ambiguità della discriminazione e i cartelli tra robot...*
- **Non solo Consumer Welfare?**
- **La richiesta di Fairness (equità?) e l'Hipster (?!) Antitrust**



# Outline



# L'ECONOMIA DIGITALE

---

- Il gigantismo, il potere di mercato, la concorrenza e le piccole imprese...**Attenzione a non distinguere...**
- «**Look beyond the Google Mountain**»
- Un interrogativo di Politica Industriale: «Perchè l'unica piattaforma europea è Bla Bla Car?»
- Una vita senza Google, Booking, AirBnB, Facebook, Apple, Microsoft, Amazon? **E' possibile pretenderne i benefici ma contestare il modello di business?**
- Le Piattaforme, l'intelligenza artificiale e **la portata «distruttiva»** e l'impatto sociale delle nuove tecnologie
- La Concorrenza, Schumpeter, la «distruzione creatrice» e **l'uscita dal mercato**



# LA CONCORRENZA E L'USCITA DAL MERCATO

---

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

*«...there is certainly no point in trying to conserve obsolescent industries indefinitely; but there is point in trying to avoid their coming down with a crash and in attempting to turn a rout which may become a center of cumulative effects, into orderly retreat...» (Schumpeter J. , Can Capitalism Survive?, 1942)*

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



Autorità Garante  
della Concorrenza e del  
Mercato



# LA CONCORRENZA E IL WELFARE

---

IL MERCATO E IL WELFARE SONO COMPLEMENTARI

**«Il mercato è una creazione  
umana...»** (Federico Caffè, 1974)



Autorità Garante  
della Concorrenza e del  
Mercato

## L'ECONOMIA DIGITALE E LE SFIDE (nuove?) PER L'ANTITRUST

---

- L'identificazione dei mercati «rilevanti» e le piattaforme a più versanti : dove competono, se competono, i «giganti del web»?
- Il potere di mercato e i Big Data...
- L'effetto rete e il modello «winner takes all»
- L'innovazione e la tensione tra concorrenza statica e dinamica
- Le piattaforme, l'E-commerce e le restrizioni verticali
- Gli algoritmi e la discriminazione
- Gli algoritmi, l'intelligenza artificiale e la distinzione tra collusione esplicita (i.e. i cartelli, illeciti) e la collusione tacita (i.e. l'adattamento «intelligente» autonomo, lecito)

**NULLA DI NUOVO SOTTO IL SOLE? SE NON PER LA VELOCITA', LA SOVRANAZIONALITA' E L'AMPIEZZA DEGLI EFFETTI?**



# L'ECONOMIA DIGITALE E UN RIPENSAMENTO DEGLI OBIETTIVI DELL'ANTITRUST?

---



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

---

QUALCOSA DI «NUOVO», OLTRE ALLE SFIDE DI CARATTERE PIU' TECNICO, C'E'....

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

...ALLA QUALE SI POSSONO DARE RISPOSTE DIVERSE

...SE PERO' LE AUTORITA' ANTITRUST IGNORANO LA RICHIESTA, L'UNICA RISPOSTA FINISCE PER ESSERE QUELLA «POPULISTA»...



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

---

- La globalizzazione, la rivoluzione digitale, la concorrenza, almeno nel breve periodo, non producono solo benefici. Almeno non benefici per tutti...
- Il processo competitivo è un processo dinamico che rialloca risorse: nel medio termine, erodendo le rendite redistribuisce «progressivamente»...ma nel breve ci sono **VINCENTI E PERDENTI** e viene percepito come **INIQUO!**
- La diversità delle condizioni di concorrenza (relazioni industriali, ambiente, fisco, ecc...) è la prima fonte di «*unfairness*» del processo competitivo
- Nel breve, l'impatto sociale delle tecnologie distruttive colpisce soprattutto i **lavoratori meno qualificati...**
- Il capitale è più mobile e va in cerca dei benefici...



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

---

- Le politiche re-distributive hanno perso efficacia (affrontano gli aumenti delle diseguaglianze ma non le radici)...
- Finalmente si riscopre il ruolo delle **POLITICHE PRE-DISTRIBUTIVE**
- E' sufficiente l'uguaglianza di opportunità?...le diseguaglianze economiche minano la possibilità di un accesso non discriminatorio all'istruzione, alla salute, a vivere in quartieri decenti... A parità di istruzione, gli stipendi di chi proviene da classi più agiate sono superiori...
- Le politiche per la concorrenza possono svolgere un ruolo importante ma...



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

---

- DOBBIAMO PRESTARE ATTENZIONE A COME VIENE PERCEPITO IL PROCESSO COMPETITIVO.
- ANCHE UN PROCESSO «FAIR» PRODUCE VINCENTI E PERDENTI. SE L'*OUTCOME* DEL PROCESSO COMPETITIVO VIENE PERCEPITO COME INIQUO (FAVORISCE CLASSI PIU' ISTRUITE E IL CAPITALE), ANCHE IL PROCESSO (PER QUANTO «FAIR») VERRA' PERCEPITO COME INIQUO...
- LA SFIDA NON E' QUELLA DI OPPORSI ALLA GLOBALIZZAZIONE E AL PROCESSO COMPETITIVO MA PIUTTOSTO E' QUELLA DI RIEQUILIBRARE IL PROCESSO A FAVORE DI QUEI GRUPPI CHE SI SENTONO (E SPESSO SONO) ESCLUSI DAI BENEFICI DELLA CONCORRENZA



# La Concorrenza e le Diseguaglianze

---

- L'attenzione delle autorità antitrust è un fatto relativamente recente: tradizionalmente massima attenzione per efficienza, prezzi e quantità; minore attenzione per gli aspetti distributivi...
- A seguito della crisi del 2007/8 maggiore attenzione per i rapporti tra concorrenza, crescita e povertà (World Bank e OECD)
- Solo di recente, il dibattito (soprattutto negli USA) si indirizza sui rapporti tra concorrenza e diseguaglianze: eccesso di concentrazione, rapporti tra potere di mercato e diseguaglianza, crescita dei profitti....





# La Concorrenza e le Diseguaglianze

---

- I **neo-brandesiani**, l'attenzione per le piccole imprese, l'articolo di Lina Kahn «**Amazon's Antitrust Paradox**» e gli obiettivi redistributivi
- «**Anche se hai un bel martello non tutti i problemi sono...chiodi!!**»
- Antitrust, populismo e fairness: **l'Hipster Antitrust!?**



# La Concorrenza e le Diseguaglianze

---

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

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



# La Concorrenza e le Diseguaglianze

---

- Le politiche per la concorrenza possono offrire un contributo significativo alla lotta contro le diseguaglianze, **anche senza snaturare i propri obiettivi tradizionali**: benessere del consumatore, innovazione, crescita !!
- **Consumer welfare vs total welfare** (inclusivo del benessere dei produttori, e dunque, anche dei percettori di profitti...)



# La Concorrenza e le Diseguaglianze

---

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



# La Concorrenza e le Diseguaglianze

---

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



# La Concorrenza e le Diseguaglianze: che può fare l'antitrust?

---

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



# La Concorrenza e le Diseguaglianze: che può fare l'antitrust?

---

- Poi, attraverso un **controllo più severo delle concentrazioni**.
- In molti Paesi, significative evidenze di **persistenza di alti profitti** (indizio di elevate barriere all'ingresso e di potere di mercato...)
- Con l'economia digitale, crescente attenzione alle **concentrazioni conglomerali e alle acquisizioni del «concorrente potenziale in culla»**



# La Concorrenza e le Diseguaglianze

- **La rendita può essere sia extra-profitti che extra-costi** (super retribuzioni dei top manager ma anche «ammortizzatore sociale improprio» e spesso iniquo...ostacolando l'ingresso di nuove imprese e escludendo dal mercato del lavoro le generazioni più giovani).
- Oltre la metà degli interventi contro i cartelli nei 25 anni di attività dell'Autorità ha interessato **«cartelli» in settori dispersi, frammentati e, spesso, in declino...**
- **Il deficit di concorrenza, risultato dall'eccesso di frammentazione piuttosto che da eccesso di concentrazione!!**





# La Concorrenza e le Diseguaglianze: che può fare l'antitrust?

---

Va calibrato l'intervento in materia di abusi:

- «*Big is Bad*» non aiuta...
- Deve esserci una distorsione del processo competitivo e un **danno per i consumatori**
- Può la crescita dell'offerta e la riduzione dei prezzi configurare un danno per la concorrenza e per i consumatori? (L. Kahn, *Amazon's Antitrust Paradox*)
- In che misura le autorità antitrust (europee) possono avvalersi della possibilità di intervenire contro gli **abusi per prezzi eccessivi**?



# PER CONCLUDERE...

---

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



# Per chi vuol saperne di più...1/3

---

- Evans D.S. and Schmalansee R. (2016), *Matchmakers. The New Economics of Multisided Platforms*, Harvard Business Review Press.
- Ezrachi A. e Stucke M. (2016), *Virtual Competition*, Harvard University Press.
- French and German Competition Agencies (2016), *Antitrust and Data*.
- Muscolo, G. (2017), “*Big Data e concorrenza: quale rapporto?*” in Falce, V. Ghidini, G. e Olivieri, G. (eds.) “*Informazione e Big Data tra Innovazione e Concorrenza*”, Giuffrè.
- Oecd (2016), *Big Data: Bringing Competition Policy to the Digital Era*, Paris, November.
- Oecd (2017), *Algorithms and Collusion*, Paris, June.
- Patterson M., (2017), *Antitrust in the New Economy: Google, Yelp, Libor and the Control of Information*, Harvard University Press
- Pezzoli, A. (2017), “*Big Data e antitrust: un’occasione per tornare ad occuparci di struttura?*” in Falce, V. Ghidini, G. e Olivieri, G. (eds.) “*Informazione e Big Data tra Innovazione e Concorrenza*”, Giuffrè.



# Per chi vuol saperne di più...2/3

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

- Fox, E. (2007), “Economic Development, Poverty and Antitrust: the Other Path”, Southern Journal of Law and Trade in the Americas, vol. 13;
- Baker, J. B. e Salop, S. C. (2015) “Antitrust, Competition Policy and Inequality”, Faculty Publications and Other Works, 1462, tradotto in Mercato, Concorrenza e Regole n. 1, 2016;
- Khan, L. e Vaheesan, S. (2018), “Market Power and Inequality. The Antitrust Counterrevolution and its Discontents”, 11 Harvard Law and Policy Review, 235;
- Hovenkamp, H. (2017), Antitrust Policy and Inequality of Wealth, Competition Policy International, October;
- OECD (2013), Competition and Poverty Reduction, February;
- World Bank Group e OECD (2017), A Step Ahead. Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth;
- OECD (2017), Inequality: a Hidden Cost of Market Power.
- Considerazioni del Presidente dell’Autorità antitrust italiana formulate in occasione della presentazione della Relazione Annuale sull’attività svolta nel 2015 e nel 2016.

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



# Per chi vuol saperne di più... 3/3

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

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

- Schumpeter, J. (1942), Can Capitalism Survive?, Harper perennial Moder Thought.

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

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

## ***Populismo e Antitrust***

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

Più in generale per ragionare di disuguaglianze e delle politiche più appropriate per contrastarle si suggerisce **AGIRE Contro la disuguaglianza: come e perché. Un manifesto** a cura di M. Franzini, E. Granaglia, R. Palladini, A. Pezzoli, M. Raitano, V. Visco (di prossima pubblicazione per i tipi di Laterza)



Autorità Garante  
della Concorrenza e del  
Mercato



# Grazie per l'attenzione

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

