

Convegno “*Merito e crescita*”, Università Luiss Guido Carli, Roma 9 giugno 2016

ROBERTO CHIEPPA*

Segretario Generale dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Consigliere di Stato

La soluzione proposta dal Professor Police è coraggiosa perché richiede, soprattutto in Italia, un cambiamento culturale radicale.

Il tema dei **meriti “del” mercato** riguarda i benefici che derivano dal funzionamento di un mercato realmente concorrenziale basato sul merito. Forse non il mercato ideale che si studia in astratto, ma comunque un mercato realmente concorrenziale.

Cosa si intende per mercato concorrenziale?

È ormai pacifico ritenere che la virtù dell’economia di mercato non è più l’efficienza statica, produttiva e allocativa, ma l’efficienza dinamica – un processo di rivalità dinamica in cui lo sviluppo economico procede attraverso l’attività innovativa delle imprese. Esiste quindi una diretta correlazione tra innovazione, cambiamento e mercato. Rispetto al perseguimento del miglior equilibrio su un dato mercato, diventa prioritaria l’efficienza dinamica attraverso la rimozione di eventuali ostacoli all’innovazione.

Il valore dell’innovazione è un valore determinante in quanto crea un meccanismo virtuoso, in cui la spinta a competere induce continuamente le imprese a migliorare la loro performance e la qualità di beni e servizi da offrire al consumatore; l’innovazione nasce dall’ambizione di fare meglio (o dal timore di fare peggio) dei propri concorrenti più dinamici.

Si crea in tal modo un processo circolare, nel quale la concorrenza costituisce un importante *driver* per l’innovazione e l’innovazione porta significativi cambiamenti pro-concorrenziali dei mercati.

Il tratto qualificante dell’attuale economia di mercato è quello di produrre innovazione che influisce direttamente sulla crescita.

Affinché questo meccanismo funzioni devono però valere alcune condizioni:

- a) assenza di barriere artificiali all’ingresso del mercato (talvolta anche la regolazione può costituire una barriera);
- b) esistenza di un’effettiva libertà di scelta dei consumatori;
- c) esistenza di un effettivo processo competitivo dinamico caratterizzato da innovazione tecnica, commerciale e organizzativa.

Ciò che rileva non è né il numero, né la dimensione delle imprese presenti sui mercati e neanche l’equilibrio che si determina su un dato mercato ma la possibilità delle imprese nuove di entrarvi o di avviare la formazione di un mercato nuovo in cui i prodotti possono competere con quelli esistenti.

* Il presente scritto è stato redatto attraverso la trascrizione e correzione dell’intervento tenuto al convegno “*Merito e crescita*”, tenutosi a Roma il 9 giugno 2016 presso l’Università Luiss Guido Carli.

In sostanza, vi deve essere la possibilità per le imprese di entrare e di competere nei mercati.

In Italia non sono sempre presenti le condizioni per dare spazio alla concorrenza dinamica e all'innovazione.

Va ricordato che l'ordinamento italiano è stato storicamente caratterizzato da una forte presenza pubblica nell'economia. La massiccia presenza dello Stato nell'economia ha fatto emergere, nel nostro come in altri ordinamenti europei, l'esigenza, man mano che i mercati si aprivano alla concorrenza, di Autorità indipendenti di regolazione che, a fronte di *incumbent* pubblici molto forti, dettassero le regole per consentire agli altri operatori di entrare nel mercato. Viceversa, le agenzie di regolazione americane sono nate non al fine di garantire il pieno dispiegarsi del gioco della concorrenza ma per difendere alcuni soggetti più deboli: la prima agenzia, nata nel settore ferroviario, è stata la *Interstate Commerce Commission*, denominata "*the poor man's court*", chiamata a disciplinare l'azione delle compagnie ferroviarie e a tutelare dei diritti dei soggetti meno forti (agrari e piccoli commercianti) nel conflitto tra interessi che si era aperto negli Stati Uniti in seguito allo sviluppo delle strade ferrate.

Ciò premesso, in Italia in molti mercati scontiamo l'assenza di quelle condizioni minime affinché si possa esplicitare il libero gioco della concorrenza basato sull'innovazione. Questo perché quando dalla teoria si passa alla pratica, quando cioè si vanno a toccare in concreto interessi particolari, nascono resistenze legate a interessi di parte, in astratto anche più importanti della tutela della concorrenza (sicurezza, ragioni sociali etc.), ma che vengono utilizzati strumentalmente per difendere situazioni di potere di mercato dalle pressioni concorrenziali.

Nel settore della sanità, per esempio, l'Antitrust ha spesso avanzato proposte di modifica ordinamentale finalizzate ad aprire il settore alla concorrenza mediante l'introduzione di meccanismi molto semplici: la possibilità per il cittadino utente di avere pieno accesso, con riguardo alle strutture sia pubbliche che private, a informazioni e dati sulla qualità dei servizi sanitari in altri ordinamenti facilmente reperibili (ad es., sulla percentuale di interventi effettuati di un certo tipo, di errori commessi, ecc.). Si tratta di un metodo che consentirebbe di mettere in concorrenza tra loro strutture pubbliche e private con la conseguente uscita dal mercato dei soggetti meno efficienti, anche se di natura pubblica.

Una tale apertura al mercato nel settore della sanità è stata spesso vista quasi come una eresia in grado di porre a rischio un bene primario come la salute, quando in realtà tali meccanismi hanno l'effetto di migliorare la qualità dei servizi resi al cittadino e la consapevolezza delle scelte da parte di quest'ultimo.

Il tema dei **meriti "nel" mercato** evoca il libero confronto su un terreno aperto (assenza di barriere, trasparenza etc.), nel quale le capacità e le abilità di ciascuno possano trovare piena esplicitazione e riconoscimento. Affinché ciò possa avvenire, sono necessarie però contestualmente alcune condizioni:

- a) l'assenza di barriere all'ingresso;
- b) il carattere libero e non falsato della competizione;
- c) il suo svolgimento su basi di correttezza e trasparenza.

La contestuale presenza di queste condizioni conduce all'affermazione di un modello di concorrenza *on the merits*, ad un gioco della concorrenza in cui, cioè, il successo e il profitto delle imprese dipendono dalle capacità innovative di ciascuno e dall'offerta di prodotti sempre migliori ai consumatori, ma ciò non è possibile se vengono frapposti ostacoli all'azione (e ai diritti) dei consumatori, o si sono conseguiti indebiti vantaggi competitivi attraverso lo sfruttamento abusivo della debolezza altrui.

L'Autorità antitrust ha spesso invocato interventi per realizzare queste condizioni nell'ambito della propria attività di promozione della concorrenza (*advocacy*), in alcuni casi con successo e in altri restando inascoltata.

In alcuni settori di particolare rilievo sotto il profilo antitrust, quali quelli dei servizi pubblici locali e delle società a partecipazione pubblica, la recente riforma Madia sta per introdurre interventi che vanno nella direzione più volte auspicata dall'Antitrust, consentendo nei servizi pubblici locali, dove possibile, la concorrenza nel mercato e garantendo negli altri casi la concorrenza per il mercato.

Molto spesso però - è esemplare proprio il caso dei servizi pubblici locali - si ha l'impressione che le misure pro-competitive che si invocano si sostanzino nell'apertura del mercato alla concorrenza attraverso l'individuazione mediante gara di un soggetto chiamato a svolgere determinati servizi. La gara diviene così un bene in sé e questo è sbagliato, in quanto la gara è invece uno strumento per garantire una maggiore concorrenza, ma la prima opzione che l'ordinamento e le amministrazioni dovrebbero valutare è la concorrenza nel mercato e solo a fronte di particolari ragioni che richiedono che il soggetto sia uno o pochi ricorrere alla gara (concorrenza per il mercato). Nel settore dei servizi pubblici locali, tale approccio fatica, e probabilmente faticherà anche in sede di implementazione della riforma, a essere recepito, compreso e attuato.

La concorrenza basata sull'innovazione, di cui si è detto in precedenza, introduce un altro tema particolarmente attuale, ovvero quello dell'economia distruttiva (*disruptive economy*).

Il *Global Center for digital business transformation* ha descritto l'impatto dirompente (*disruptive*) delle tecnologie digitali, utilizzando l'immagine di un vortice che tende ad esercitare una forza centripeta su una varietà di settori economici, lungo traiettorie anche caotiche che subiscono repentine accelerazioni, verso un centro nel quale i modelli di *business* e le offerte sono digitalizzate nella massima misura possibile.

Fermare questo vortice è antistorico e dannoso per l'economia e per i consumatori.

In questi settori, infatti, la digitalizzazione dell'economia comporta l'emersione di nuovi attori (facebook, whatsapp, uber, airbnb, booking) che modificano la struttura del mercato. Questi nuovi soggetti si affermano più agevolmente, con sensibili benefici per cittadini e utenti, in quelle economie, come quella statunitense, in cui esistono le condizioni per il libero dispiegarsi di dinamiche concorrenziali. Al contrario, in altri ordinamenti, come quello italiano, questi fenomeni incontrano resistenze e obiezioni che, seppur in astratto non del tutto prive di fondamento (sicurezza, salute etc.), spesso sono in concreto meramente strumentali a ostacolare l'ingresso dei nuovi attori nel mercato. Per quanto riguarda il caso *Uber*, l'Antitrust ha, nell'esercizio dei suoi poteri consultivi, indicato la strada per sviluppare, ad ordinamento vigente, questi nuovi servizi e quali sono, *de iure condendo*, gli ostacoli normativi da rimuovere,

ma l'impressione è che sia a livello politico sia a livello amministrativo prevalgano le *lobbies* di chi si oppone all'innovazione. Per quanto riguarda, invece, i servizi collegati a piattaforme tipo *Airbnb*, l'Antitrust ha impugnato dinanzi al Tar Lazio, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/90, un regolamento della regione Lazio particolarmente restrittivo in materia di strutture turistico-ricettive e ha ottenuto una importante sentenza favorevole con cui, nell'annullare il regolamento, il giudice amministrativo ha riconosciuto la prevalenza dei principi posti a tutela della concorrenza (Tar Lazio, n. 6755/2016)

Non è un caso se la maggior parte dei fenomeni sopracitati è nata nell'ordinamento statunitense e se, invece, in alcuni ordinamenti europei tra cui l'ordinamento italiano, questo tipo di economie fatica ad affermarsi; il dato non è casuale ma è indice di una struttura di assetti economici e di ordinamento maggiormente o meno incline alla concorrenza e all'innovazione.

Si devono progressivamente liberare al mercato zone regolate, però, al contempo, è necessario vigilare affinché non siano regolate zone che ad oggi non lo sono e che non serve che lo siano. C'è il rischio, infatti, che questi nuovi fenomeni trovino una risposta regolatoria o legislativa sproporzionata, anche ove questa non sia necessaria.

Così come la prima opzione deve essere la concorrenza nel mercato per valutare discipline come quella citata dei servizi pubblici locali, nell'economia dell'innovazione l'opzione zero deve essere costituita dall'assenza di interventi di regolazione; inoltre, qualora vi siano esigenze di interesse pubblico che richiedono di intervenire con discipline regolatorie, queste ultime devono comunque ispirarsi al principio di proporzionalità.

Questa è la linea da seguire. Se, tuttavia, come spesso accade, a prevalere sono gli interessi delle *lobbies*, dei gruppi di potere, si rischia di ritornare, con buona pace dei meriti "del" e "nel" mercato, a quella foresta pietrificata di cui parlava in passato Giuliano Amato con riferimento alla realtà italiana, così poco incline ai principi della concorrenza e del merito.