



Regolazione ex post: politica della concorrenza

Corso di Politica Economica – Prof.ssa Maria Alessandra Rossi
Dipartimento di Economia, Università di Chieti-Pescara

Gli obiettivi di questa lezione

- Familiarizzare con la storia e gli obiettivi della politica della concorrenza, negli Stati Uniti ed in Europa
- Identificare i principali ambiti di intervento antitrust, chiarendone la logica e il funzionamento essenziale

Potere di mercato e regolazione economica

- La regolazione economica si riferisce all'insieme di regole che disciplinano i comportamenti delle imprese al fine di rimediare alle inefficienze causate dalle diverse forme di concorrenza imperfetta
- La **regolazione economica ex ante** si ha
 - In presenza di **monopoli naturali**, normalmente attraverso l'attività di autorità pubbliche indipendenti (es. AGCOM, ARERA, ART)
 - In presenza di progetti di **fusione fra grandi imprese** (disciplina delle concentrazioni, applicata dalle autorità di concorrenza)
- La **regolazione economica ex post**
 - Si attua con il controllo dei **comportamenti volti a sfruttare abusivamente il potere di mercato** (abusi di posizione dominante) **o a creare potere di mercato** mediante cartelli (intese e pratiche facilitanti), attuato dalle autorità di concorrenza (es. AGCM in Italia, Commissione Europea, DoJ, FTC)

Le origini, negli Stati Uniti/1

- Prima legislazione anti-trust = **Sherman Act 1890**
 - **divieto di collusione** tra imprese nella forma di accordi o contratti
 - **divieto di monopolizzazione**, o tentativo di monopolizzazione
- Perché negli Stati Uniti?
 - federazione di nazioni che sono nate con l'idea di **libertà di impresa economica**, lo **stato** è visto come **arbitro**
 - dalla metà del secolo XIX aumenta il grado di concentrazione sul mercato, e le grandi imprese adottano pratiche monopoliste
 - Esempio: John D. Rockefeller, attraverso la compagnia Standard Oil, si assicura una posizione dominante sul mercato petrolifero acquisendo le piccole compagnie petrolifere
 - Questi comportamenti sono percepiti come una **minaccia alla libertà di impresa**

Le origini, negli Stati Uniti/2

- Lo **Sherman Act** non prevedeva una regolazione delle fusioni e acquisizioni
 - Le imprese avevano la possibilità di coordinare le proprie strategie «legalmente» attraverso lo strumento delle acquisizioni
 - E infatti, si è registrato un forte incremento delle fusioni
- **Clayton Act (1914)**
 - integra lo Sherman Act → norme su fusioni e acquisizioni
 - Vengono giudicate come anticoncorrenziali le pratiche adottate da operatori con potere di mercato che possono portare ad una restrizione della concorrenza: discriminazione di prezzo, predatory pricing, contratti di esclusiva, etc.
- **Federal Trade Commission Act (1914)**
 - Viene creata un'agenzia indipendente preposta all'applicazione della disciplina antitrust

L'adozione di legislazioni antitrust in Europa

- **Europa (Trattato di Roma, 1957)**
- Germania: 1958
- U.K.: 1968
- Francia: 1977
- **Italia: 1990 (legge 287/90)**

Perché così tardi rispetto agli USA?

- Minori concentrazioni nel tessuto industriale
- Maggiore integrazione commerciale (commercio internazionale come garante della concorrenza??)
- Lo **stato** come **giocatore**, cioè lo stato interviene direttamente sul mercato attraverso imprese pubbliche o mediante il sostegno a grandi «campioni nazionali»

L'evoluzione della disciplina antitrust in Europa

- Il **TRATTATO DI ROMA del 1957**, istitutivo della Comunità Economica Europea, con gli art. 81, 85, 86 e 92 rappresenta il primo atto di normativa antitrust dei Paesi Europei: la Comunità persegue «un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata sul mercato comune»
- Un precursore, in termini di attenzione per la distorsione della concorrenza, è il Trattato di Parigi (1951) fra Francia, Italia, Germania e Benelux, che dà origine alla CECA (European Coal and Steel Community) e vieta barriere agli scambi commerciali e pratiche che distorcono la concorrenza tra i mercati dei paesi membri
- Come abbiamo visto, è solo dagli anni '80 che si innescano i due processi che portano ad un avvicinamento al modello americano:
 - Un cospicuo ridimensionamento dell'azione dello stato nell'economia
 - Processi di liberalizzazione e privatizzazione del mercato
- Nel **1989**, viene approvata la **European Merger Regulation**, che disciplina fusioni e acquisizioni

La disciplina europea della concorrenza oggi/1

Testi di riferimento e principali ambiti della disciplina:

- **Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea** (TFUE – **2009**), che riprende il Trattato di Roma
 - Art. 101 – Divieto di **intese e pratiche concordate** che hanno l'obiettivo di restringere o distorcere la competizione
 - Art. 102 – Divieto di **abusi di posizione dominante**
 - Art. 107/108 – Divieto di **aiuti di stato che falsino la concorrenza**
- **Merger Regulation** del **1989**, mai emendata nella sostanza
 - Ma nel **2004** sono state pubblicate delle importanti **Linee Guida** – gli «Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al **controllo delle concentrazioni tra imprese**»

La disciplina europea della concorrenza oggi/2

Obiettivi:

- Efficienza economica/benessere del consumatore
- Integrazione europea (dunque, un obiettivo non squisitamente economico)

Istituzioni:

- Commissione Europea (DG Competition), se
 - le intese sono fra imprese di Stati diversi
 - oppure
 - il fatturato della(e) impresa(e) coinvolta è superiore a un certo ammontare
- Autorità nazionali della concorrenza, che possono applicare direttamente la normativa EU (art. 101 e 102 TFEU) o la normativa nazionale (molto simile a quella EU)
- Corte Europea di Giustizia (per i ricorsi in materia di applicazione della normativa EU)
- Tribunali amministrativi nazionali (TAR/Consiglio di Stato - per i ricorsi contro l'autorità nazionale)

Come funziona una istruttoria antitrust?

Abusi

- Denuncia da parte di un concorrente/iniziativa autonoma dell'Autorità
- Ispezioni per ottenere prove
- Definizione del mercato
- Accertamento del potere di mercato
- Valutazione delle pratiche restrittive della concorrenza
- Eventuali impegni assunti dall'impresa dominante
- Sanzione/chiusura istruttoria senza accertamento di sanzione

Intese

- Denuncia da parte di un concorrente/**autodenuncia di un cartellista nell'ambito di un programma di leniency**/iniziativa autonoma dell'Autorità
- Ispezioni per ottenere prove
- Il mercato è definito dall'intesa stessa
- Valutazione delle pratiche restrittive della concorrenza
- Eventuali impegni assunti dalle parti
- Sanzione/chiusura istruttoria senza accertamento di sanzione

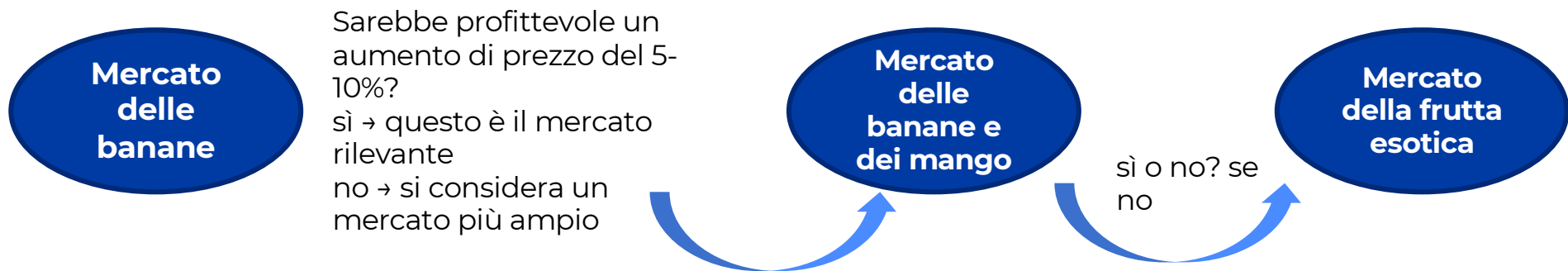
Fusioni/acquisizioni

- **Notifica** del progetto di fusione all'Autorità
- Valutazione degli effetti della concentrazione rispetto al controfattuale (situazione nella quale la concentrazione non avviene)
- Approvazione/approvazione con impegni/divieto della concentrazione

Definizione del mercato rilevante

- Il concetto di mercato rilevante indica l'insieme dei prodotti che esercitano un vincolo competitivo gli uni sugli altri perché sono legati da sostituibilità
- Per individuare questo insieme di prodotti si applica il **test dell'ipotetico monopolista**: si cerca di determinare il più piccolo insieme di prodotti che potrebbe essere profittevole monopolizzare
- Questo test viene anche indicato come SSNIP test – Small but Significant and Non-transitory Increase in Price
- Si ragiona così:

Si fa un'ipotesi su un possibile mercato rilevante



Abuso di posizione dominante (art. 102 TFUE)

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

La posizione dominante è «una situazione di potenza economica grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di **ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva** sul mercato in questione e ha la possibilità di tenere **comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e, in ultima analisi, dei consumatori**»

La posizione dominante non è vietata in sé, tuttavia l'impresa che la detiene ha la **speciale responsabilità** di non ostacolare con i suoi comportamenti i concorrenti

Abuso di posizione dominante (art. 102 TFUE)/1

Tali pratiche possono consistere in particolare:

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

Pratiche abusive di prezzo/non di prezzo

Abusi di prezzo

- **Pratiche predatorie** (fissazione di prezzi «troppo bassi» con l'intento di far uscire dal mercato il concorrente)
 - Nel breve periodo un sacrificio per l'impresa dominante, e un vantaggio per il benessere dei consumatori
 - Nel lungo periodo, l'esclusione del concorrente determina una riduzione del benessere dei consumatori
- **Discriminazione di prezzo**

Abusi non di prezzo

- **Leverage** (estensione del potere di mercato)
 - Es. l'incumbent può condizionare la vendita di un bene su cui ha potere di mercato alla vendita di un altro bene (tying) per aumentare il potere di mercato nella vendita di quest'ultimo
- **Rifiuto a contrarre** (quando l'incumbent ha una *essential facility*) o strategie che tentano di aumentare i costi dei concorrenti (**raising rivals' costs**)

Accordi collusivi/intuizione e definizione giuridica

- Intuizione generale: *le imprese si coordinano, invece di competere, per ottenere profitti al di sopra del livello competitivo/normale* (scelgono p o q che massimizzano i profitti congiunti e riducono di conseguenza il benessere sociale)
- Definizione giuridica (art. 101 TFEU)

*«Sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli **accordi** tra imprese, tutte le **decisioni di associazioni di imprese** e tutte le **pratiche concordate** che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno»*

In particolare:

- a) Fissazione di prezzi;
- b) Limitazione della produzione/investimenti;
- c) Ripartizione dei mercati o delle fonti di approvvigionamento;
- d) Discriminazione;
- e) Condizionare la fornitura all'accettazione di altri contratti.

Accordi collusivi/interpretazione economica

- La definizione giuridica si riferisce prevalentemente a situazioni nelle quali le imprese concordano consapevolmente ed esplicitamente una condotta collusiva (**collusione esplicita** – presuppone almeno un po' di comunicazione fra le imprese)
- Dal punto di vista economico, attraverso la teoria dei giochi si studiano situazioni nelle quali vi è **collusione tacita**:
 - Il coordinamento viene raggiunto **senza comunicazione diretta fra le parti** – è nell'interesse delle parti cooperare
 - Queste situazioni, se non c'è alcuna evidenza di contatti fra le parti, sono normalmente legali
 - In effetti **le imprese accusate di collusione spesso ricorrono alla teoria dei giochi/all'analisi economica per mostrare che il loro comportamento, che appare collusivo, in realtà può spiegarsi come una scelta razionale indipendente**

Collusione tacita: le basi

		Firm 1	
		C	NC
Firm 2	C	2,2	- 1, 3
	NC	3, -1	0, 0

C = cooperare
NC= non cooperare

- Quando le imprese competono massimizzando indipendentemente i profitti, fronteggiano una situazione del tipo «dilemma del prigioniero»:
 - Hanno una strategia dominante (NC - non cooperare) e la sceglieranno
 - Il (solo) risultato di equilibrio – nessuno coopera – è Pareto-dominato dalla cooperazione
- Collusione = scelta coordinata di “cooperare” (C - nei prezzi, nelle quantità, negli investimenti etc.)
 - In questo caso le imprese prendono in considerazione l’effetto delle loro azioni sui rivali
 - Ma hanno sempre **incentivo a deviare** dalla scelta cooperativa

Collusione tacita: quando è sostenibile? (1)

- La collusione tacita è sostenibile (è un equilibrio di Nash) se le imprese interagiscono ripetutamente, perché il **guadagno di lungo periodo dalla cooperazione può essere maggiore del guadagno di breve periodo dalla deviazione**
- Questo si verifica:
 - quando le imprese sono in grado di punire le deviazioni (es. fissando un prezzo molto basso immediatamente dopo la deviazione)
 - quando l'orizzonte temporale dell'interazione è «potenzialmente» infinito/indefinito (ricordate il Folk Teorem?)
- I modelli più diffusi ipotizzano che le imprese adottino una **trigger strategy**:
 - Coopero finché l'altro coopera (ovvero fisso prezzi che massimizzano i profitti congiunti)
 - Smetto per sempre di cooperare se l'altro non coopera

Collusione tacita: quando è sostenibile? (2)

Variabili essenziali (Motta, 2004)

Π^c = profitto dalla collusione per l'impresa i in ogni periodo

V^c = valore attuale netto dei profitti dalla collusione per l'impresa i nel futuro

Π^d = profitto dalla deviazione per l'impresa i quando le altre imprese continuano a colludere

V^p = valore attuale netto dei profitti dalla deviazione per i nella fase di punizione

δ = fattore di sconto, che indica il grado di pazienza dell'impresa – $\delta = 1/(1-r)$

La collusione è una scelta razionale indipendente per ogni impresa se vale questo **vincolo di incentivo**:

$$\Pi^c + \delta V^c \geq \Pi^d + \delta V^p$$

o:

$$\delta \geq (\Pi^d - \Pi^c) / (V^c - V^p) = \underline{\delta}$$

δ è il **fattore critico di sconto**

Fattori che influenzano la sostenibilità della collusione

- **Fattore di sconto** – δ abbastanza grande/ r abbastanza basso (ciò significa che le imprese non sono molto impazienti, a parità di altri fattori non attribuiscono molto peso all'oggi rispetto al domani)
- **Numero di imprese/grado di concentrazione** del mercato – influenza Π^d - Π^c perché $\uparrow \Pi^d$ (fissando un prezzo poco più basso del prezzo di collusione, si conquista una grande fetta di mercato) e $\downarrow \Pi^c$ (con molte imprese, la quota di profitti di ciascuna impresa è più bassa)
- **Simmetria fra le imprese** – più le aziende sono simili, più è facile raggiungere il coordinamento
- (moltissimi altri aspetti sono stati studiati nella letteratura sulla collusione tacita...)

Concentrazioni: quando sono esaminate?

- Non tutte le concentrazioni sono preoccupanti dal punto di vista concorrenziale, è necessario che le imprese siano imprese dotate di un certo potere di mercato
- L'indicatore che si valuta per un primo screening è l'indice Herfindal-Hirshman (HHI)
- Ad esempio, a livello europeo, la Commissione normalmente prende in considerazione:
 - Il livello assoluto dell'HHI post-merger
 - La variazione (delta) rispetto al livello pre-merger
 - Una concentrazione è valutata come preoccupante ed esaminata in maggiore dettaglio se il delta è maggiore di specifiche soglie

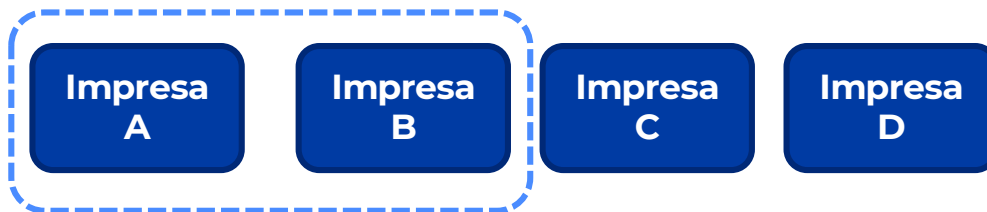
Valore assoluto HHI	Delta
< 1,000	nessuno
1,000 – 2,000	> 250
> 2,000	> 150

Concentrazioni orizzontali e verticali

- **Concentrazione orizzontale**: fra imprese che competono sullo stesso mercato
- **Concentrazione verticale**: fra imprese che servono un mercato a monte/degli input e imprese che servono un mercato a valle
- **Concentrazione conglomerale**: fra imprese in mercati distinti e non collegati verticalmente

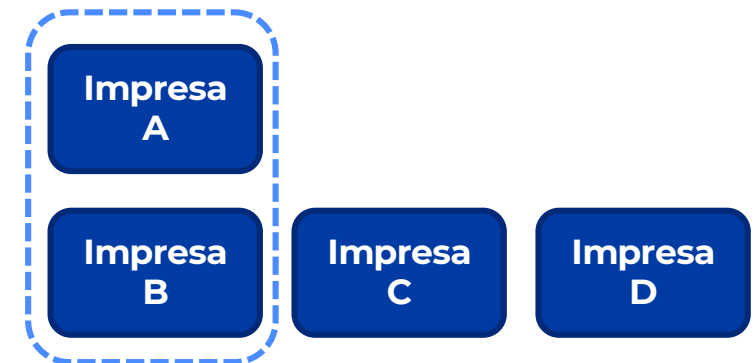
Concentrazioni orizzontali

- Riguardano imprese rivali
- Effetti più diretti
 - Maggiore facilità di collusione (effetti coordinati)
 - Riduzione della concorrenza (effetti unilaterali)
- Spesso anticoncorrenziali



Concentrazioni verticali

- Effetti più indiretti
- Spesso motivate da ragioni di efficienza
- Effetti pro-competitivi ed effetti anticoncorrenziali

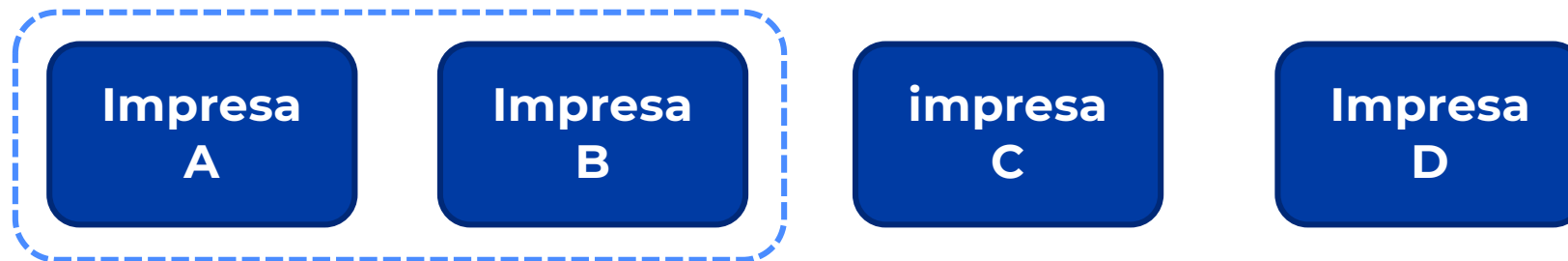


Concentrazioni orizzontali

**Obiettivo della
Merger review
secondo la Merger
Regulation e le
Merger Guidelines
(2004)**

Determinare «se una concentrazione sia atta ad **ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva**, in particolare creando o rafforzando una posizione dominante nel mercato comune o in una parte sostanziale di esso» (art. 1) → **focus sugli effetti sui consumatori**

merger → ↓rivalità → ↓ benessere del consumatore



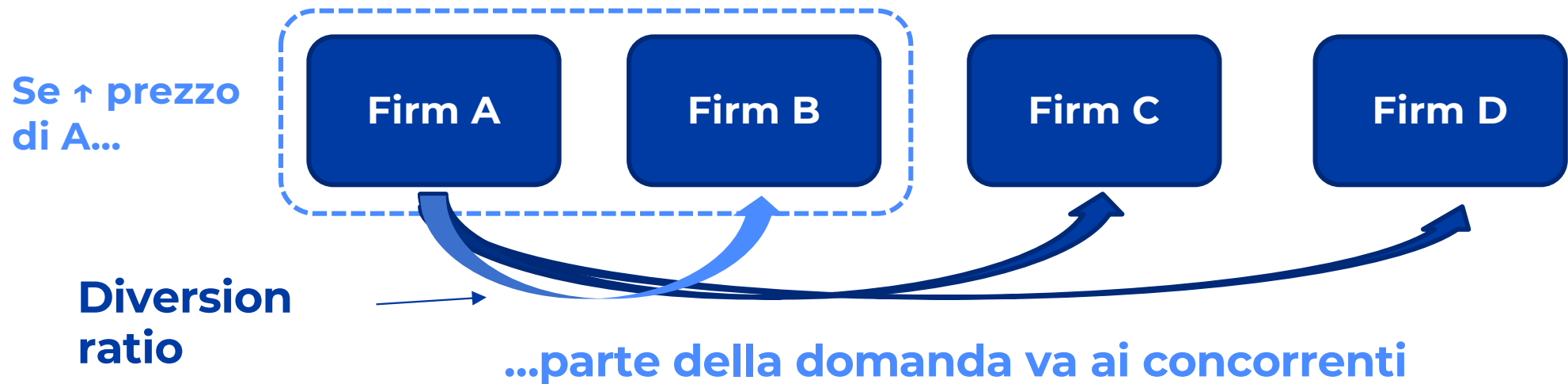
Proprietà comune →

internalizzazione delle externalità negative → ↓rivalità

Dopo la fusione, l'Impresa A prende in considerazione gli effetti delle sue azioni sui profitti di entrambe le imprese

Effetti unilaterali/1

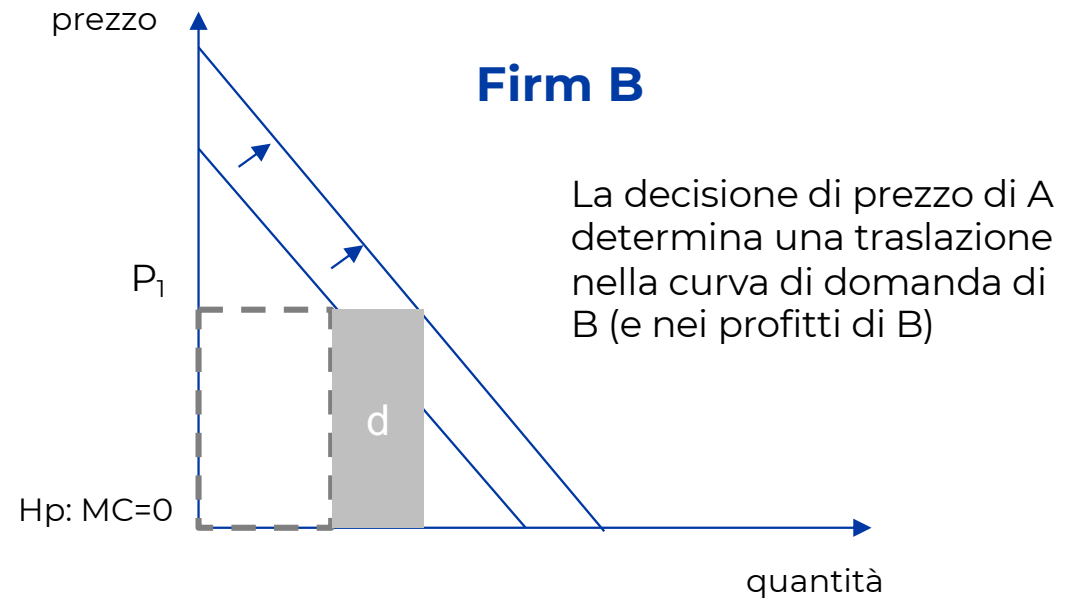
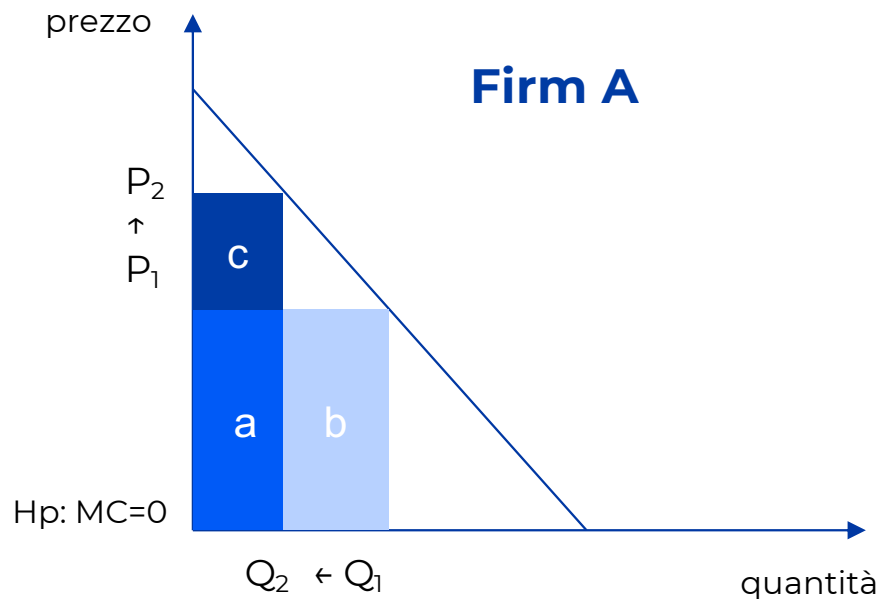
Si considera l'**internalizzazione delle esternalità** nelle decisioni di **prezzo**



Prima della fusione, A sa che se aumenta il prezzo, perderà parte della domanda verso B, C, D

Dopo la fusione, A sa che se aumenta il prezzo, perderà parte della domanda verso B, C, D, ma ora la domanda che va verso B è «internalizzata» dall'impresa che si è fusa

Effetti unilaterali/2



- Prima della fusione, l'impresa A $\uparrow P$ se $c > b$
- Dopo la fusione, la società fusa $\uparrow P$ se $c+d > b$ (una condizione più facile da soddisfare)
- La dimensione di d (diversion ratio) dipende da quanto i prodotti sono in concorrenza: maggiore è la loro sostituibilità, maggiore è d , più problematico il merger

Un'esenzione per un ente religioso può essere vietata dalla disciplina della concorrenza? Perché?

MENU  CERCA

Il Messaggero.it

La Corte Ue: l'Italia deve recuperare l'Ici dalla Chiesa

ECONOMIA > ECONOMIA E FINANZA

Mercoledì 11 Aprile 2018



Secondo l'avvocato generale della Corte Ue, il belga Melchior Wathelet, l'Ici non pagata dalla Chiesa, già ritenuta un aiuto di Stato illegale nel 2012, va recuperata, perché non vale l'eccezione riconosciuta dalla Commissione e dal Tribunale Ue allo Stato italiano motivata con difficoltà organizzative.



Secondo l'avvocato quindi, la sentenza del Tribunale Ue del 2016 andrebbe ribaltata.

Gli aiuti di stato sono vietati perché distorcono la concorrenza

Art. 107 c.1 TFUE

Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono **incompatibili** con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli **aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali**, sotto qualsiasi forma che, **favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza**.

Perché si abbia un aiuto di stato devono essere soddisfatte 4 **condizioni cumulative**:

1. Aiuto dello stato o sotto forma di **risorse pubbliche** [in qualsiasi forma e da qualsiasi soggetto] alle imprese [non agli individui]
2. Aiuto che conferisce un **vantaggio** [favorisce]
3. Aiuto **selettivo** [destinato ad alcune imprese o settori]
4. Aiuto che **influenza** gli **scambi** intracomunitari e distorce la **concorrenza**

L'interpretazione di queste condizioni è cambiata nel tempo in funzione della giurisprudenza e dei mutamenti nell'orientamento della Commissione, riflessi anche in Linee Guida e Regolamenti

Risorse statali

Stato: qualsiasi autorità pubblica

- Di qualsiasi livello (centrale, regionale, provinciale)
- Le misure regolatorie non costituiscono aiuto di stato

Risorse statali

Imprese pubbliche, agenzie statali, imprese la cui condotta è determinata dallo stato

- Rientrano nella categoria tutte le imprese la cui condotta è determinata dallo stato, anche se lo stato non detiene la maggioranza (ad esempio per disposizioni normative, patti parasociali o altro)
- Anche soggetti finanziati dallo stato come le Camere di Commercio

Fondi controllati dallo stato

- Anche se non entrano nel bilancio pubblico o se non sono gestite da un ente pubblico
- Anche se derivano da fondi EU (es. Fondi strutturali e Fondi di Coesione)
- Le risorse di H2020 e dell'EU Investment Bank and Investment Fund non sono controllate dallo stato

Selettività

- Le **misure** di aiuto/sostegno alle imprese **generali** non sono considerate aiuto di stato:
 - Riguardano tutte le regioni
 - Riguardano tutte le attività
 - Riguardano tutti i settori
- Le **misure** sono **selettive** e dunque rientrano nella definizione di aiuti di stato se:
 - **Intendono** avvantaggiare imprese specifiche; oppure
 - Comportano discrezionalità nella loro applicazione; oppure
 - **Hanno l'effetto** di avvantaggiare imprese specifiche
- NB: l'**intenzione** di avvantaggiare in modo selettivo **non è decisiva**, ciò che importa è che l'effetto della misura sia selettivo!

Deroghe al divieto generale di aiuti di stato

- Sono possibili deroghe, se giustificate da obiettivi strategici generali (art. 107, c. 2 e 3), ad esempio per far fronte a gravi perturbazioni economiche o per motivi di comune interesse europeo
- In questi casi la Commissione ha elaborato un «**test di proporzionalità**» (**balancing test**) per valutare se un aiuto di stato è compatibile con il mercato interno e quindi permesso

Test di proporzionalità

Cerca di valutare il **trade-off** fra restrizione della concorrenza e benefici dell'aiuto di stato

Compara i **benefici** derivanti dall'aiuto di stato con i **costi**

Valuta:

- Quali obiettivi generali diversi dalla concorrenza cerca di raggiungere?
- In che misura riesce a raggiungerli
- Che impatto ha sugli incentivi dell'impresa che lo riceve?
- È una misura proporzionata, oppure sarebbe possibile ottenere lo stesso risultato con mezzi meno restrittivi?

Servizi pubblici di interesse economico generale

- **Servizi essenziali** (ad esempio l'energia elettrica, le poste e i trasporti ferroviari) che sono **forniti dietro pagamento**
- La giurisprudenza della Corte Europea di Giustizia ha elaborato i criteri cumulativi per stabilire **quando il finanziamento di un SIEG non costituisce aiuto di stato** nel famoso **caso “Altmark”**
 - l'attività deve essere un **servizio d'interesse economico generale** e i suoi **compiti ed obblighi chiaramente definiti**;
 - i parametri sulla base dei quali viene calcolata la **compensazione** dei costi del servizio pubblico devono essere previamente definiti in modo **obiettivo e trasparente**;
 - la compensazione non può eccedere quanto necessario per **coprire i costi del servizio nonché un margine di utile ragionevole** per l'adempimento di tali obblighi (ossia nessuna sovra-compensazione);
 - la compensazione è determinata in base a una **procedura di appalto pubblico** oppure, se tale procedura non ha luogo, la **compensazione** dell'impresa incaricata dell'esecuzione degli obblighi di servizio pubblico deve essere **determinata sulla base di un'analisi dei costi di un'impresa media** gestita in modo **efficiente**.

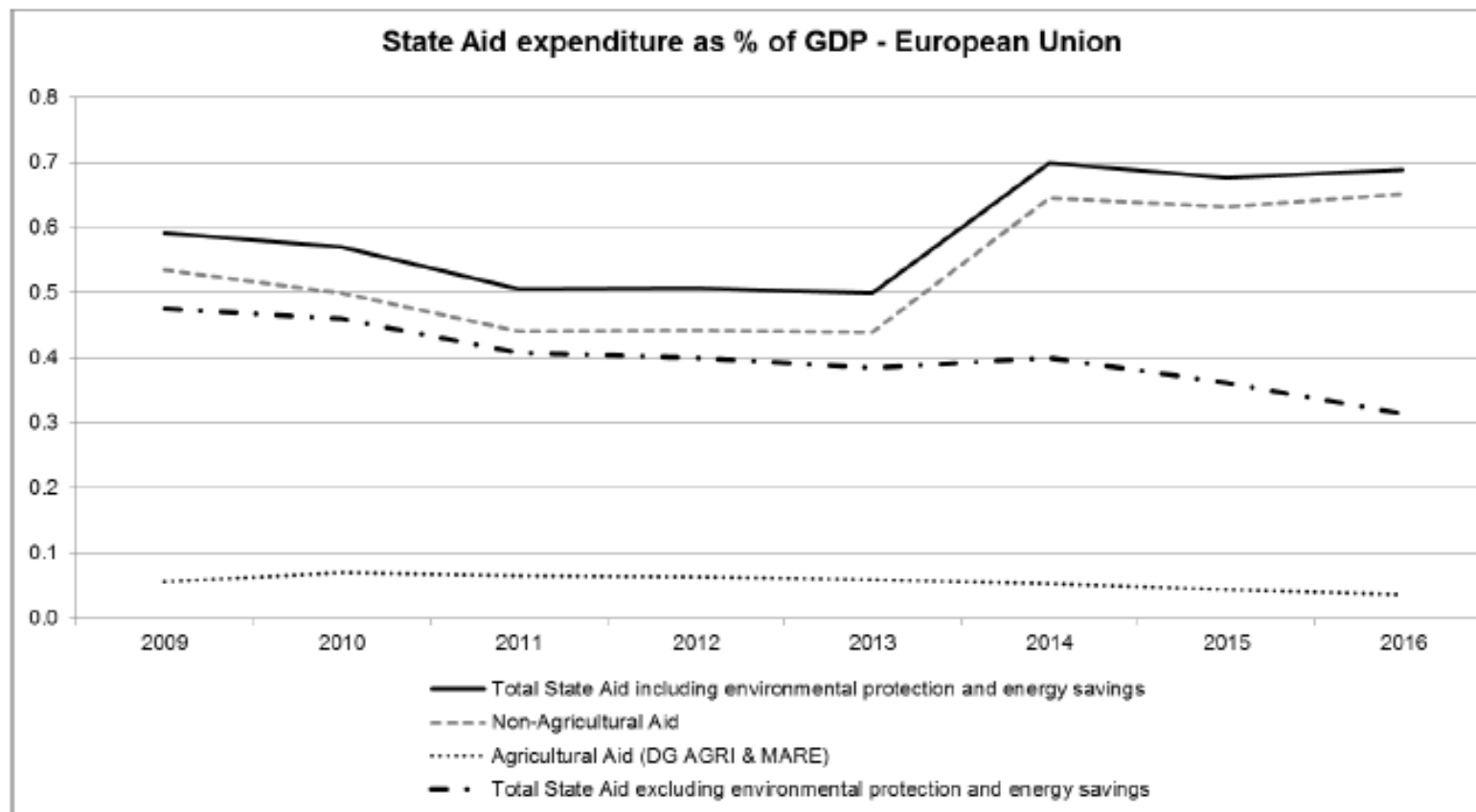
In sintesi...

Non sussiste aiuto di stato se, in circostanze analoghe, un investitore privato di dimensioni paragonabili che opera alle normali condizioni di un'economia di mercato avrebbe realizzato l'investimento in questione (**market economy investor principle**)



Quanto sono rilevanti in pratica?

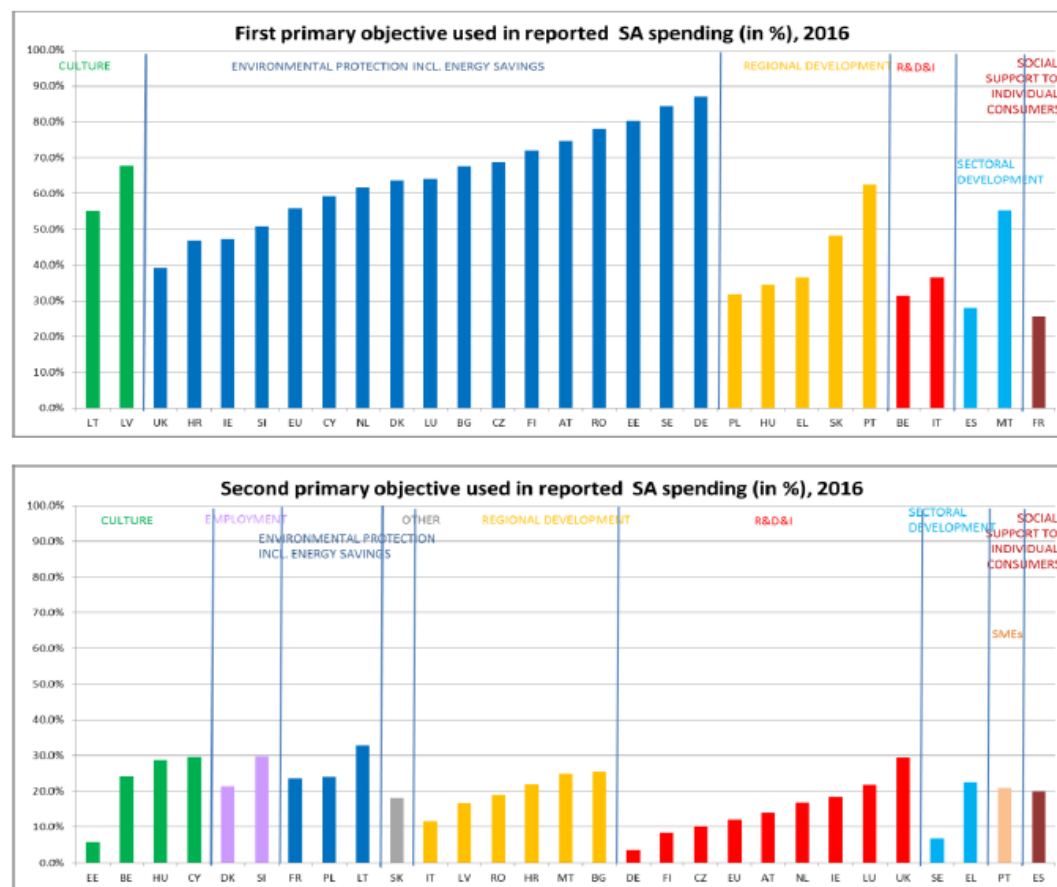
Graph 1 – Total State Aid expenditure, excluding aid to railways as % of GDP



Fonte: EU State Aid Scoreboard, 2017 (dati 2016)

Per che cosa sono utilizzati?

Graph 5 – Biggest shares (first and second) of spending per primary objective by Member State in 2016 (%)



Fonte: EU State Aid Scoreboard, 2017 (dati 2016)

CREDITS: This presentation template was created by **Slidesgo**, including icons by **Flaticon**, and infographics & images by **Freepik**

