

ECONOMIA  
ITALIANA

Fondata da Mario Arcelli

Le sfide  
dell'economia  
digitale  
2019/1

 LUISS

CASMEF Centro Arcelli  
per gli Studi Monetari e Finanziari

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore  
CESPEM

Centro Studi di Politica economica  
e monetaria "Mario Arcelli"

# Economia Italiana

Fondata da Mario Arcelli

## COMITATO SCIENTIFICO

*(Editorial board)*

### CO-EDITORS

GIUSEPPE DE ARCANGELIS - Sapienza, Università di Roma

ENRICO GIOVANNINI - Università di Roma "Tor Vergata"

FABIANO SCHIVARDI - LUISS Guido Carli

### MEMBRI DEL COMITATO *(Associate Editors)*

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

FRANCESCO NUCCI

Sapienza, Università di Roma

GIUSEPPE DI TARANTO,

LUISS Guido Carli

ANTONIO ORTOLANI

AIDC

STEFANO FANTACONE

Centro Europa Ricerche

ALESSANDRO PANDIMIGLIO

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

GIOVANNI FARESE

Università Europea di Roma

PAOLA PROFETA

Università Bocconi

PAOLO GIORDANI

LUISS Guido Carli

PIETRO REICHLIN

LUISS Guido Carli

MARCO MAZZOLI

Università degli Studi di Genova

MARCO SPALLONE

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

ANDREA MONTANINO

Atlantic Council

FRANCESCO TIMPANO

UNIVERSITA' CATTOLICA del Sacro Cuore

SALVATORE NISTICÒ

Sapienza, Università di Roma

GIOVANNA VALLANTI

LUISS Guido Carli

DIRETTORE RESPONSABILE: GIOVANNI PARRILLO

---

## ADVISORY BOARD

### PRESIDENTE

PAOLO GUERRIERI - SAPIENZA, UNIVERSITÀ DI ROMA

### CONSIGLIO

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

CARLO COTTARELLI, Università Cattolica del Sacro Cuore

SERGIO DE NARDIS, Ufficio parlamentare di bilancio

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

ANDREA FERRARI, AIDC

EUGENIO GAIOTTI, Banca d'Italia

LUCA GENTILE, British American Tobacco Italia

VLADIMIRO GIACCHÈ, Centro Europa Ricerche

MAURO MICILLO, Banca IMI

STEFANO MICOSI, Assonime

ROBERTO MONDUCCI, ISTAT

LUCA PETRONI, DELOITTE

BENIAMINO QUINTIERI, SACE

CLAUDIO TORCELLAN, Oliver Wyman

ALBERTO TOSTI, Sara Assicurazioni

# Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli



numero 1/2019

Pubblicazione quadrimestrale

Roma

# ECONOMIA ITALIANA

Rivista quadrimestrale fondata nel 1979 da Mario Arcelli

DIRETTORE RESPONSABILE

**Giovanni Parrillo**, Editrice Minerva Bancaria

COMITATO DI REDAZIONE

**Simona D'Amico** (*coordinamento editoriale*),

**Natasha Rovo**,

**Guido Traficante**,

**Ugo Zannini**.

*(Pubblicità inferiore al 70%)*

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 43/1991

ISSN: 0392-775X

Gli articoli firmati o siglati rispecchiano soltanto il pensiero dell'Autore e non impegnano la Direzione della Rivista.

I *saggi* della parte monografica sono a invito o pervengono a seguito di call for papers e sono valutati dall'editor del numero.

I *contributi* vengono valutati anonimamente da due referee individuati dagli editor o dai membri del Comitato Scientifico.

Le *rubriche* sono sottoposte al vaglio della direzione/redazione.

**[www.economiaitaliana.org](http://www.economiaitaliana.org)**

---

## **Editrice Minerva Bancaria srl**

DIREZIONE E REDAZIONE Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma  
redazione@economiaitaliana.org

AMMINISTRAZIONE EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.  
presso P&B Gestioni Srl, Viale di Villa  
Massimo, 29 - 00161 - Roma -  
Fax +39 06 83700502  
amministr@editriceminervabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

# Sommario

## Le sfide dell'economia digitale

### **EDITORIALE**

- 5 Dove ci porterà l'economia digitale?  
Stefano Fantacone

### **SAGGI**

- 13 “With a little help from my friends”: quale politica della concorrenza per l'economia digitale?  
Andrea Pezzoli
- 39 Economia digitale e produttività: errori di misurazione e fattori idiosincratici. Il caso italiano  
Giuseppe Cinquegrana
- 65 Tassazione di impresa ed economia digitale  
Loredana Carpentieri, Stefano Micossi, Paola Parascandolo

### **CONTRIBUTI**

- 97 Franco Modigliani: il primo economista keynesiano contemporaneo  
Giuseppe Ciccarone, Giovanni Di Bartolomeo

## **CONTRIBUTI - SEZIONE GIOVANI**

- 127 La valutazione dell'impatto di "Industria 4.0" nel manifatturiero italiano  
Martina Capuano

### **RUBRICHE**

- 145 Come cambia la forza lavoro nei settori  
Alberto Navarra
- 151 Come cambierà la forza lavoro nell'industria bancaria  
Claudio Torcellan
- 159 Allungare la vita media del debito pubblico per ridurre le emissioni annue  
Maria Valentina Bresciani, Lorenzo Forni, Simone Passeri

# “With a little help from my friends”: quale politica della concorrenza per l’economia digitale?

Andrea Pezzoli \*

## Sintesi

Lo sviluppo dell’economia digitale propone nuove sfide per la politica della concorrenza. La velocità del cambiamento tecnologico rende sempre più complesso intervenire tempestivamente con soluzioni “a prova di futuro”. I Big Data e i “mercati senza prezzo” sollevano questioni che si trovano a metà tra antitrust e tutela della privacy che, a sua volta, sempre più spesso diventa un fattore di competizione. La natura “distruttiva” del processo innovativo, l’impatto sull’occupazione e sulle diseguaglianze sono aspetti che le autorità antitrust non possono ignorare sebbene non rientrino tra i loro tradizionali obiettivi. In questa prospettiva, per una politica antitrust efficace sarà sempre più necessario l’aiuto della strumentazione propria della tutela del consumatore e della protezione dei dati e di un welfare “amico” della concorrenza.

---

\* Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, andrea.pezzoli@agcm.it – Le opinioni espresse non coinvolgono necessariamente l’Istituzione di appartenenza. L’autore desidera ringraziare Alessandro Noce e Alessandra Tonazzi per i loro preziosi commenti.

**Abstract** - *With a little help from my friends. Competition Policy and the Digital Economy*

*The digital economy raises new challenges for competition policy. The pace of technological change makes it more challenging to intervene where necessary in a timely manner and in a way which is “future-proof”. The impact on privacy of business models based on Big Data and the so-called zero price markets raise questions which are often in the middle-ground between antitrust and data protection. Privacy plays an increasingly important role in competition. The disruptive nature of innovations, the effects on employment, equality and fairness cannot be ignored by antitrust authorities even though they cannot be directly addressed. For a more effective competition policy the “help” of consumer protection, data protection and labour and welfare policy may be desirable.*

**JEL Classification:** : L40; K21

**Parole chiave:** antitrust; concorrenza; economia digitale; innovazioni distruttive; privacy; tutela del consumatore; welfare.

**Keywords:** *antitrust; competition; digital economy; disruptive innovation; privacy; consumer protection; welfare.*

## 1. Premessa

Nessuna ambizione di affrontare in queste brevi note tutte le principali sfide che la prepotente diffusione dell’economia digitale pone alla politica della concorrenza. La letteratura al riguardo è fin troppo ampia e ricca. Difficile e presuntuoso tentare di sintetizzarla in poche pagine<sup>1</sup>. Due questioni tuttavia appaiono meritevoli di una riflessione congiunta, sebbene possano sembrare due questioni apparentemente distinte: la crescente centralità dei così detti “mercati senza prezzo” e la natura distruttrice delle nuove tecnologie.

L’elemento che accomuna queste due questioni è che, se per entrambe il contributo della concorrenza può essere molto prezioso, per entrambe il tradizionale intervento antitrust non sempre risulta sufficiente e ha bisogno di essere arricchito e integrato da altri strumenti (in qualche misura complementari come la protezione del consumatore e la tutela della *privacy*) e da altre politiche pubbliche (apparentemente più estranee, come le politiche del lavoro e le politiche di welfare), pena la sua inefficacia o, peggio, l’alimentazione di resistenze difficilmente superabili. Ancor più direttamente: per far fronte alle sfide dell’economia digitale la politica della concorrenza ha bisogno, più che in passato, di affiancare all’applicazione della disciplina antitrust il sostegno di politiche “amiche”<sup>2</sup>.

La specificità dei mercati senza prezzo richiede, più che altri aspetti di rilievo tipici dell’economia digitale, una complementarità tra interventi antitrust, di tutela del consumatore, regolatori e di protezione dei dati personali<sup>3</sup>. L’intreccio tra questi diversi profili e le criticità concorrenziali a volte suggerisce che lo strumento più adeguato non si trovi necessariamente nel tradizionale *toolkit* delle autorità antitrust.

---

1 Solo per citare alcuni contributi, Autorité de la Concurrence e Bundeskartellamt (2016); Australian Competition and Consumer Commission (2018), Competition Bureau Canada (2018), OECD (2015; 2016; 2017; 2018b), Muscolo (2017), Pezzoli (2017), Colangelo e Maggiolino (2017), Maggiolino (2018), Ezrachi (2018), Vestager (2019).

2 Cfr. Monti (2017).

3 In questa prospettiva nel maggio del 2017 l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, il Garante della Protezione dei Dati e l’Autorità di Regolazione per le Comunicazioni hanno avviato congiuntamente un’indagine conoscitiva.

La rapidità del cambiamento tecnologico, la diffusione dell'automazione e del *machine learning*, lo sviluppo dell'intelligenza artificiale e le ricadute sociali e occupazionali nei settori più maturi pongono invece un altro problema alla politica della concorrenza: come coniugare innovazione (la forma più nobile di concorrenza, quella dinamica) e protezione, senza che ciò si traduca in un antistorico protezionismo a difesa dell'esistente (soprattutto quando l'esistente è a dir poco "maturo"), impedendo di cogliere i benefici per i consumatori, per la competitività e la crescita delle nuove forme che assume il processo concorrenziale. Anche in questo caso, l'applicazione rigorosa della disciplina della concorrenza non appare rinunciabile ma richiede di essere affiancata da politiche pubbliche (in particolare misure di sicurezza sociale, politiche attive del lavoro e una disciplina della crisi di impresa adeguata) volte ad accompagnare l'uscita dal mercato delle imprese meno efficienti, senza che ciò determini traumi sproporzionati per le categorie di lavoratori a rischio e alimenti le resistenze politiche e culturali al cambiamento. In assenza di un sistema di sicurezza sociale appropriato e di politiche di riqualificazione dei lavoratori espulsi dai settori "maturi", l'applicazione rigorosa della disciplina antitrust diventa decisamente più complicata e tornano ad avere voce miti ambigui come quello dei campioni nazionali, dei cartelli difensivi ovvero l'acritica esaltazione delle piccole dimensioni.

Una politica della concorrenza forte delle proprie virtù ma consapevole anche dei propri limiti, consapevole del fatto che *"poiché il mercato è una creazione umana e l'intervento pubblico ne è una componente necessaria e non un elemento di per sé distortivo e vessatorio..."*<sup>4</sup>, appare più appropriata per le sfide proposte da questa fase storica. La consapevolezza dell'intreccio tra gli obiettivi tradizionali della politica della concorrenza e obiettivi altri come la tutela della *privacy*, la tutela dell'occupazione e la riduzione delle disuguaglianze consente di non eludere quelle istanze che altrimenti quasi inevitabilmente finiscono per cercare soddisfazione in risposte "populiste"<sup>5</sup>. Consente, inoltre, di evitare forzature nell'utilizzo della strumentazione propria del diritto antitrust per affrontare questioni, indubbiamente problematiche, ma difficilmente riconducibili a restrizioni della concorrenza.

Al fine di una miglior comprensione di queste note può essere fin da ora

---

4 Cfr. Caffè (1974).

5 Cfr. Jenny (2018; 2018a) e Shapiro (2018).

utile chiarire che, di seguito, politica della concorrenza e disciplina (o diritto) antitrust non vengono affatto utilizzati come sinonimi. Per politica della concorrenza si intende l’insieme di politiche pubbliche volte a favorire il processo competitivo. La disciplina antitrust, ovviamente, ne è parte. Tuttavia, altrettanto ovvio è che, per quanto le autorità antitrust abbiano, più o meno esplicitate, le loro priorità, nell’applicazione del diritto della concorrenza (divieto di intese restrittive, abuso di posizione dominante e controllo delle concentrazioni) gli spazi di discrezionalità sono inevitabilmente (e giustamente) assai limitati. Le considerazioni svolte in queste note, pertanto, si riferiscono principalmente alla politica della concorrenza nel suo complesso.

Il contributo si articola come segue. Verranno in primo luogo illustrate le specificità che sotto il profilo concorrenziale caratterizzano il versante delle grandi piattaforme digitali dove lo scambio tra fornitore del servizio e utente non prevede una transazione economica ma, piuttosto, un “pagamento” con i dati personali. In questi casi l’intreccio tra tutela della concorrenza, tutela del consumatore e tutela della *privacy* è particolarmente evidente (sez. 2). La sez. 3 si concentra, invece, sulla natura “distruttiva” delle nuove tecnologie e dei nuovi modelli di business legati all’economia digitale. La sezione successiva (sez. 4) si confronta con la spinosa questione delle barriere all’uscita, fattore altrettanto fondamentale quanto quello più familiare e sicuramente meno urtante delle barriere all’entrata e illustra le difficoltà che il processo competitivo incontra quando la rendita monopolistica si traduce in extra-costi piuttosto che in extra-profitti. Nella stessa sezione si dà conto come in Italia il deficit di concorrenza si traduca spesso in un eccesso di frammentazione piuttosto che in un eccesso di concentrazione. Non a caso una parte significativa degli interventi dell’Autorità, sin dalla sua costituzione, ha interessato settori “dispersi” e in declino, dove non di rado, le condotte restrittive avevano come obiettivo anche quello di evitare l’uscita dal mercato delle imprese meno efficienti. A conferma della rilevanza del problema, l’analisi empirica relativa al nostro sistema economico evidenzia chiaramente la relazione negativa tra andamento della produttività e l’esistenza di barriere all’uscita. Nella sez. 5, si azzardano un paio di suggerimenti per una politica della concorrenza che riesca a coniugare innovazione e protezione. La sez. 6 conclude con qualche breve considerazione di sintesi.

## 2. Le piattaforme, i mercati senza prezzo e il baratto 4.0 <sup>6</sup>

Con lo sviluppo dell'economia digitale la diffusione di modelli di business costruiti intorno all'offerta "gratuita" di un servizio o di un prodotto è aumentata drasticamente. E' sufficiente pensare ai motori di ricerca, ai *social network* e, più in generale, a larga parte dei servizi offerti dalle principali piattaforme digitali.

I servizi offerti gratuitamente ai consumatori, peraltro, non sono né una novità né una specificità della rivoluzione digitale. Il settore dei media si è tradizionalmente caratterizzato per scambi non monetari tra l'attenzione dello spettatore e i contenuti delle televisioni in chiaro ovvero tra l'attenzione del lettore e la *free press*. In entrambi i casi a metter mano al portafoglio è l'inserzionista pubblicitario, in cambio dell'attenzione dello spettatore/lettore.

### I mercati senza prezzi e il valore dei dati

Con le piattaforme digitali lo scambio si fa più intrusivo: non più tra attenzione e servizio ma piuttosto tra dati personali e servizio. Il pagamento vero e proprio continua a vedere l'inserzionista pubblicitario come protagonista ma risulta sempre più evidente che l'assenza di un prezzo nello scambio tra utente e piattaforma non implica anche l'assenza di un "pagamento". Più che un pagamento, una sorta di baratto. Un baratto tra dati, informazioni o attenzione, da un lato, e un servizio dall'altro. In queste situazioni – note come *zero price market* – l'intreccio tra profili relativi alla protezione dei dati, alla concorrenza, alla tutela del consumatore e alla proprietà intellettuale risulta particolarmente complesso e la complementarietà tra strumenti di intervento diversi può risultare spesso utile. Soprattutto finché non sarà fatta chiarezza sul "valore" dei dati. Il valore per il singolo individuo? Per la piattaforma che li raccoglie, li analizza, li elabora e li dà in pasto a un algoritmo o a sistemi *machine learning*? Il valore del singolo dato marginale oppure dell'insieme dei *Big Data*? Dello stock dei dati o solo dei dati più recenti, continuamente rinnovati?

---

6 La sez. 2 riproduce, pressoché per intero, una breve nota intitolata "*Lavoratori di tutti i Paesi unitevi! Big Data e i mercati senza prezzo*" pubblicata nel numero 93 del 2018 del *Menabò di Etica e Economia*.

A questo “baratto” si può guardare da più di una prospettiva, da quelle più ortodosse a quelle più provocatorie<sup>7</sup>.

Una prima lettura, molto conservativa, suggerisce che, considerato che non si osserva alcun trasferimento monetario, i consumatori non starebbero rinunciando ad alcunché laddove sono gli inserzionisti pubblicitari *on-line* a pagare per l’offerta del servizio nel segmento senza prezzo. Più direttamente, si sostiene che il mercato a più versanti (dove i dati raccolti nel versante senza prezzo vengono venduti agli inserzionisti sul versante della pubblicità *on-line*) andrebbe considerato nel suo insieme e non focalizzando l’attenzione su uno solo dei segmenti.

Di contro, una diversa visione rifiuta l’idea che, per la sola assenza di un prezzo e di una transazione monetaria, non si possa parlare di mercato, anche per il solo versante a prezzo zero. Le piattaforme devono comunque decidere le dimensioni (e la qualità) dell’offerta a prezzo nullo e i consumatori quanti e quali sforzi sono necessari per ottenere il servizio “gratuito”.

Il prezzo zero, in altri termini, non implica che i consumatori non paghino in un altro modo, con i dati individuali, con le tracce e le informazioni che producono utilizzando il servizio “gratuito” ovvero con la loro attenzione nel caso dei media (cfr. la decisione della Commissione su *Google Shopping*<sup>8</sup>. E si arriva così alla popolare ma ambigua definizione coniata dall’*Economist*: “... *data is the new fuel, the new money...*”<sup>9</sup>). Ambigua perché non chiarisce il valore della nuova valuta. Se per le piattaforme si tratta di un valore sicuramente molto elevato, non necessariamente altrettanto elevato è il valore dei dati per il singolo individuo. Per il singolo individuo, infatti, la questione appare più articolata e contraddittoria. Da un lato, ai dati personali, alla propria *privacy* si attribuisce giustamente un valore alto (sebbene navigando sui *social network* qualche dubbio al riguardo potrebbe sorgere...). Dall’altro, i dati individuali sono una risorsa illimitata (dunque di basso valore?), una sorta di *deep pocket* e, soprattutto, quando agli utilizzatori dei servizi gratuiti si chiede se e quanto sarebbero disponibili a pagare per non cedere i loro dati personali, le risposte, tutt’altro che univoche, tendono a convergere nel manifestare una scarsa disponibilità a pagare. Convergono, peraltro, anche nel sottolineare un partico-

---

7 Cfr. OECD (2018b) e Posner e Weyl (2018).

8 Commissione Europea (2018).

9 The Economist (2017).

lare disagio per l'eventuale sfruttamento dei dati per finalità diverse da quella squisitamente commerciale. In altri termini, viene percepita come accettabile la profilazione commerciale (in qualche modo si dovrà pur pagare il servizio "gratuito"), inaccettabile l'utilizzo per altri fini (soprattutto se le altre finalità non sono chiare e comprensibili al momento dell'accettazione delle condizioni di contratto)<sup>10</sup>.

Quest'ultimo aspetto fa emergere un punto importante: la protezione dei dati individuali, la trasparenza e l'informazione necessaria per una scelta consapevole del consumatore rappresentano fattori qualitativi fondamentali per il confronto concorrenziale tra piattaforme digitali. Il prezzo, in fondo, è solo uno degli ingredienti della competizione e, quando è assente, la qualità rimane l'unico parametro che impatta sul benessere dei consumatori. Nelle concentrazioni conglomerali che hanno interessato le piattaforme digitali (ad esempio, *Microsoft/LinkedIn*, *Facebook/WhatsApp* e, da ultimo, *Apple/Shazam*)<sup>11</sup>, seppur con difficoltà, le autorità antitrust hanno cercato di cogliere la dimensione qualitativa della tutela della *privacy*, della portabilità dei dati, etc.<sup>12</sup> Il potere monopolistico, concettualmente legato alla capacità di aumentare unilateralmente il prezzo, si estende alla capacità di ridurre unilateralmente la qualità del servizio (intesa come minore protezione dei dati individuali). In questa prospettiva (ma anche assimilando i dati alla nuova valuta), l'autorità antitrust tedesca, in un procedimento concluso di recente, contesta a *Facebook* le modalità di raccolta dei dati e la scarsa chiarezza dei termini contrattuali, spingendosi a ipotizzare un abuso per l'imposizione di condizioni eccessivamente gravose<sup>13</sup>.

La "scatola degli attrezzi" propria della politica della concorrenza appare adeguata per fronteggiare anche le peculiarità dei mercati a prezzo zero. Tuttavia, se la concorrenza non di prezzo è un concetto familiare dell'analisi del processo competitivo, gli interventi volti a rimuovere le criticità legate alla qualità nei mercati senza prezzo possono indubbiamente beneficiare anche degli strumenti propri della tutela del consumatore e della protezione dei dati. Tali strumenti, sebbene istituzionalmente preposti a obiettivi diversi da quelli

10 Cfr. Agcm (2018b).

11 Cfr. Commissione Europea (2014; 2016; 2018).

12 Sulla valutazione degli aspetti qualitativi e innovativi nel controllo delle concentrazioni si vedano, tra gli altri, Argentesi (2016), Buttà (2017), Federico (2017) e Jullien, B. and Lefouili Y. (2018).

13 Cfr. Bundeskartellamt (2019).

antitrust, possono essere utilizzati in modo coordinato e rendere più efficace la stessa politica della concorrenza, così che la crescita, la promozione dell’innovazione possano coniugarsi con il benessere dei consumatori e con i diritti fondamentali dei cittadini. In quest’ottica, l’autorità antitrust italiana, quando si è trattato di fronteggiare una fattispecie per molti versi simile a quella oggetto del procedimento recentemente concluso dal *Bundeskartellamt* nei confronti *Facebook* ha privilegiato il ricorso alla scatola degli attrezzi propria della tutela del consumatore, piuttosto che al diritto antitrust<sup>14</sup>.

## Tra Marx e Chicago

Infine, il baratto tra dati e servizi “gratuiti” può essere letto anche con lenti più radicali. Posner e Weyl, autori del provocatorio volume *Radical Markets. Uprooting Capitalism and Society for a Just Society*, sostengono che se si guarda agli utenti dei servizi gratuiti non come consumatori ma piuttosto come produttori, come “lavoratori dei dati”, il quadro che emerge, in una lettura quasi-marxiana, è un quadro di sfruttamento, dove il lavoro dei fornitori di dati, al pari di quello delle casalinghe, viene dato per scontato e non remunerato (o comunque sottopagato). Questo spiegherebbe perché, ad esempio, solo l’1% del valore prodotto annualmente da *Facebook* viene destinato al lavoro (di fatto ai programmatori) a fronte dell’oltre 40% destinato ai salari da *Walmart* (che tradizionalmente non spicca per un atteggiamento *pro labour...*)<sup>15</sup>.

Anche questo approccio tuttavia ripropone e non scioglie i nodi principali della questione: isolare il contributo del singolo utente/lavoratore alla valorizzazione dei *Big Data*, attribuire un valore al servizio che il lavoratore ottiene in cambio del suo lavoro e individuare il valore che il singolo utente/lavoratore attribuisce alla cessione dei dati individuali. Nodi che rendono scarsamente praticabili anche i suggerimenti di economisti e giuristi che, vicini alla Scuola di Chicago, sono più attenti alla corretta attribuzione dei diritti di proprietà (nel caso di specie relativi alla proprietà dei dati) che all’eventuale sfruttamento dei “lavoratori dei dati”.

L’approccio privilegiato in *Radical Markets*, per quanto estremo e provocatorio, ha tuttavia almeno un paio di pregi: quello di enfatizzare le potenzialità

---

14 Cfr. Agcm (2017; 2017a; 2018a).

15 Cfr. Posner e Weyl (2018).

redistributive (nel caso di specie, a favore del lavoro) del funzionamento concorrenziale dei mercati – preziose in una fase di bassa crescita e forti diseguglianze – e quello di azzardare proposte fuori dagli schemi, altrettanto preziose quando di fronte alle nuove sfide poste dall'economia digitale si cercano risposte solo volgendosi all'indietro.

### Un paio di considerazioni non conclusive

La politica della concorrenza si trova al crocevia tra *Big Data*, potere di mercato e le trasformazioni che la rivoluzione digitale sta producendo nei mercati e nella società, potendo svolgere perciò un ruolo importante per cogliere appieno i benefici dei cambiamenti tecnologici in atto. La scatola degli attrezzi a disposizione delle autorità antitrust appare ancora abbastanza solida, articolata e flessibile per fronteggiare le nuove sfide. Tuttavia, laddove la concorrenza si sviluppa in assenza di una transazione monetaria, ruota soprattutto intorno alla qualità del servizio, alla consapevolezza del consumatore e alla *privacy*, il tradizionale *enforcement* antitrust può risultare non sempre appropriato. In questi casi, gli strumenti propri della tutela del consumatore (in più di un Paese, Italia compresa, gestiti dalle stesse autorità antitrust) e il coordinamento con le istituzioni preposte alla protezione dei dati possono essere decisamente preziosi.

## 3. Le tecnologie distruttive e le implicazioni per la politica della concorrenza

Oltre all'intreccio tra profili concorrenziali, tutela del consumatore e protezione dei dati personali un'ulteriore specificità dell'economia digitale merita attenzione: la natura distruttiva delle innovazioni.

La natura distruttiva del cambiamento tecnologico non è un fatto nuovo, non riguarda solo l'economia digitale<sup>16</sup> e concettualmente non solleva problemi nuovi per l'applicazione del diritto antitrust. Tuttavia, l'intensità del fenomeno e, soprattutto, la velocità con la quale le nuove tecnologie si diffondono,

16 Si pensi alla portata "distruttiva" di innovazioni come il cinema rispetto al teatro, i compact disk rispetto al vinile o di nuovi modelli di business come quello di Walmart rispetto al tradizionale supermercato o persino alla natura autodistruttiva di Nespresso rispetto al Nescafé.

ripropongono con prepotenza la questione: il bilanciamento tra la tutela della concorrenza e altri obiettivi di *policy*, in particolare la tutela dell’occupazione. Ovvero, in che modo e in che misura la politica della concorrenza deve tenere in considerazione l’impatto del processo di mercato e delle innovazioni distruttrici sui “perdenti”. Ancora, in che misura la stessa applicazione del diritto antitrust può ignorare la specificità di un contesto nel quale la transizione dal vecchio al nuovo può implicare significativi costi sociali.

Nella Presentazione del Presidente Giovanni Pitruzzella alla Relazione annuale dell’Autorità antitrust del 2017<sup>17</sup> il punto viene affrontato direttamente: coloro i quali a seguito della diffusione delle tecnologie “distruttive” perdono il lavoro o comunque subiscono le gli effetti negativi dell’introduzione dei nuovi modelli di business difficilmente saranno favorevoli alle istituzioni volte a tutelare il processo competitivo. Anche laddove le autorità antitrust utilizzassero al meglio le proprie competenze e i propri poteri di *enforcement* per indirizzarli verso i mercati che maggiormente impattano sulle categorie di consumatori più deboli e esposte al cambiamento, non è affatto detto che, almeno nel breve termine, sarebbe sufficiente per persuadere i “perdenti” dei benefici della concorrenza.

Non può non rilevarsi, dunque, che per poter beneficiare pienamente dell’introduzione della concorrenza e dei vantaggi derivanti anche dalle sue forme più distruttive, occorre porsi il problema della transizione<sup>18</sup>. Le alternative essendo i) ignorare le implicazioni distributive del cambiamento tecnologico e del processo di mercato e superare (ovvero travolgere thatcherianamente) le resistenze, più o meno legittime, più o meno corporative, dei perdenti; ii) continuare ad affidarsi al sistema grazie al quale sono gli impedimenti al funzionamento del processo competitivo - dagli ostacoli all’ingresso di nuove imprese innovative alla collusione per aumentare i prezzi e consentire anche la sopravvivenza delle imprese meno efficienti - a svolgere la funzione di ammortizzatore sociale improprio. E, se la prima alternativa, appare poco praticabile oltre che decisamente poco attraente (almeno per chi scrive), la seconda risulta plausibilmente quella più pericolosa e sempre meno sostenibile, per il nostro sistema economico.

---

17 Cfr. Pitruzzella (2018).

18 Cfr. Trebilcock (2014).

#### **4. La libertà di uscita, quando la rendita monopolistica si nasconde nei costi**

Quando si pensa al processo competitivo grande attenzione viene dedicata alle condizioni di ingresso nel mercato, alle barriere e alle condotte volte a ostacolare i nuovi concorrenti. In una parola, alla libertà di entrata.

Decisamente più contenuta, invece, l'attenzione rivolta alla libertà di uscita, alle carenze del processo concorrenziale originate non tanto e non solo dall'assenza di nuovi ingressi e di nuovi stimoli, quanto piuttosto dall'assenza dell'uscita dal mercato delle imprese inefficienti.

Eppure la teoria economica, anche quella meno sofisticata, sottolinea come le virtù della concorrenza si possano sviluppare appieno solo in assenza di barriere all'entrata, quando i costi "non recuperabili" o "affondati" che dir si voglia sono bassi e in assenza di barriere all'uscita (sia per le imprese che scelgono di uscire che per quelle che non sono in grado di restare nel mercato...).

#### **Produttività e libertà di uscita**

Un recente studio di Banca d'Italia conferma appieno la relazione negativa tra crescita della produttività e barriere all'uscita, sottolineando alcune specificità del nostro sistema economico sulle quali non si può non riflettere: rispetto ad altre economie occidentali, e in particolare rispetto agli Stati Uniti, le nuove imprese italiane entrano nel mercato più piccole, crescono a tassi più bassi e per un numero inferiore di anni, con una minore probabilità di uscire<sup>19</sup>. La struttura del mercato e la dinamica competitiva debole consentono anche alle imprese che non beneficiano appieno delle economie di scala di rimanere sul mercato. Semplificando un po', ma non troppo, si può affermare che in molti settori i costi possono essere alti perché i prezzi possono essere alti, e non viceversa.

Nel nostro sistema economico, peraltro, la questione della libertà di uscita ha una portata ancora più ampia, che va al di là delle sfide poste dall'economia digitale e che investe il generalizzato rifiuto della concorrenza per garantire quella protezione che il sistema di sicurezza sociale non è in grado di garantire. La mancata esposizione alla concorrenza e la mancata uscita dal mercato

---

19 Cfr. Bugamelli, Lotti et al (2018).

delle imprese inefficienti finiscono per svolgere le funzioni di “ammortizzatori sociali impropri”.

A ben vedere, almeno nel nostro sistema economico, larga parte del deficit di concorrenza, ancor più che al tradizionale eccesso di concentrazione e agli ostacoli all'entrata, appare riconducibile all'eccessiva frammentazione di alcuni settori e alla permanenza sul mercato di imprese sotto-dimensionate e incapaci di fronteggiare le sfide della globalizzazione e dell'innovazione.

Contrariamente a quanto si è tradizionalmente portati a credere, i settori “dispersi”<sup>20</sup>, l'assenza di imprese di grandi dimensioni, la scarsa propensione delle imprese più piccole a crescere o ad aggregarsi non sono indice di un vivace processo competitivo e di una maggiore possibilità di scelta per i consumatori ma possono essere sintomo di quella “vita tranquilla” che come amava argomentare John Hicks è “il migliore dei profitti monopolistici”<sup>21</sup>. E se i profitti, anche quelli monopolistici, quando sono frutto di innovazione e del rischio imprenditoriale, possono essere un ingrediente virtuoso del processo competitivo, altrettanto non si può dire delle rendite da “vita tranquilla” che, invece, si traducono in un freno significativo alla crescita economica e, non di rado, nella mera sopravvivenza nel declino.

### **Cartelli nella frammentazione**

A conferma della centralità della questione delle barriere all'uscita per il nostro sistema economico appaiono interessanti i risultati di un recente esercizio svolto sulle decisioni dell'Autorità antitrust relative alle violazioni dell'art. 101 del Trattato ovvero dell'art. 2 della legge n. 287/90 e, in particolare delle decisioni relative a intese orizzontali<sup>22</sup>. L'analisi, effettuata su tutte le decisioni deliberate negli oltre 28 anni di attività dell'Autorità, mette in relazione le violazioni con i flussi di variazione (i.e. natalità e mortalità delle imprese) e il grado di concentrazione del mercato. Solo il 20 per cento delle decisioni riguarda settori caratterizzati da elevata concentrazione, il restante 80 per cento ha invece interessato settori con un grado di concentrazione medio-basso. Oltre il 25 per cento, settori decisamente frammentati; un caso su due, settori con flussi di variazione decisamente bassi. E' interessante, peraltro, notare

---

20 Cfr. Grillo, (2006).

21 Cfr. Hicks, (1935).

22 Cfr. Iannoni (2018)

come le percentuali rimangano sostanzialmente stabili anche durante la fase di crisi economica, quando sarebbe stato lecito attendersi una drammatizzazione del fenomeno e un incremento del carattere “difensivo” dei cartelli.

I risultati dell’esercizio vanno indubbiamente presi con cautela e indubbiamente possono essere discutibili, così come la metodologia utilizzata. Il quadro che emerge, seppur impressionistico, appare tuttavia significativo: l’utilizzo della rendita monopolistica (nella forma di *x-inefficiency*) è evidentemente una questione strutturale, una soluzione sistemica per larga parte della nostra economia.

Una “soluzione” il cui *appeal* si rintraccia nel fatto che la “vita tranquilla” si coniuga spesso con una distribuzione consociativa della rendita (e, quindi, con un consenso piuttosto ampio e difficile da scalfire). E’ altrettanto vero, però, che la rendita si traduce in una “tassa” per i consumatori che finisce per essere decisamente più onerosa (sia in termini di prezzi elevati che, soprattutto, di competitività e di crescita) di quanto costerebbe ai contribuenti il finanziamento di misure idonee a rendere socialmente accettabile l’alterazione dell’equilibrio collusivo e più graduale la conseguente uscita dal mercato dei soggetti meno efficienti. Peraltro, una “tassa” non solo più onerosa ma, con ogni probabilità, anche più iniqua per il suo impatto distributivo difficilmente governabile e non necessariamente progressivo.

## **I perdenti, le richieste di protezione e l’“iniquità” della rivoluzione digitale**

Oggi, con la globalizzazione e la rivoluzione digitale molti settori “maturi” vedono minacciato questo precario equilibrio, grazie al quale le imprese più piccole possono rimanere tali (anche quando lontane dalla dimensione ottimale) e quelle più grandi e più efficienti possono beneficiare di profitti più elevati e non essere costrette a innovare.

Solo in rari casi la sfida delle nuove tecnologie viene raccolta. Assai più spesso la reazione si traduce in una richiesta di “protezione” sotto forma di regolazioni che impediscono alle nuove tecnologie di sviluppare appieno le proprie potenzialità fino ad ostacolarne l’ingresso o lo sviluppo.

Anche nei settori meno esposti alle nuove tecnologie ma caratterizzati da una massiccia presenza di imprese di piccole dimensioni la tentazione di privilegiare forme di collusione più o meno esplicita, in chiave “difensiva” si rivela quasi irresistibile, magari per meglio fronteggiare una domanda più moderna,

organizzata e con elevato potere negoziale.

Nei servizi pubblici, locali e non, le “barriere all’uscita”, quando non si traducono in assetti lontani dalle dimensioni minime efficienti, si coniugano comunque con un sovradimensionamento del fattore lavoro e con una bassa produttività. Gli incentivi all’efficienza, frutto al più del non frequente ricorso alle virtù artificiali della concorrenza simulabile con le gare, con grande difficoltà riescono ad incidere sui nodi strutturali all’origine del ritardo e delle prestazioni insoddisfacenti.

Le resistenze al cambiamento e alle innovazioni continuano ad essere forti. Anche perché, come ormai da più parti viene fatto notare, gli indubbi benefici della rivoluzione digitale non si distribuiscono equamente. Ad avvantaggiarsene sono prevalentemente i percettori di profitti e le classi più istruite. Larga parte dei redditi da lavoro e i lavoratori meno qualificati (o, meglio, con qualifiche obsolete) rimangono indietro. Per coloro che hanno a cuore le sorti della concorrenza – ma auspicabilmente, non solo per loro – si tratta di un nodo decisamente importante. Infatti, se il risultato di un processo, risulta iniquo, a torto o a ragione, anche il processo (i.e. il processo concorrenziale) finisce per essere percepito come iniquo. E se un certo grado di diseguaglianza può risultare accettabile (un po’ come la febbre di crescita), l’iniquità (l’*unfairness*) dei processi che generano disuguaglianze sempre più ampie finisce per originare legittimamente rabbia e disagio sociale<sup>23</sup>.

D’altro canto sarebbe paradossale promuovere le virtù della concorrenza, ignorando che l’esito di una competizione inevitabilmente produce vincenti e perdenti.

Non è irrilevante, tuttavia, la portata dei “premi” per i vincenti e delle “penalizzazioni” per i perdenti. Più direttamente: gli incentivi a competere duramente e a privilegiare scelte imprenditoriali rischiose e innovative possono attenuarsi non poco laddove, in caso di “sconfitta”, l’esito è una brutale espulsione dal mercato.

Si potrebbe obiettare, semplicisticamente, che la concorrenza ha le sue virtù ma anche i suoi costi; oppure, ancor più semplicisticamente, che “è il mercato, bellezza”!.

Non che queste obiezioni non siano state sollevate. Non sorprendente per bocca degli economisti attratti da un liberismo intransigente e sco-

---

23 Cfr. Jenny (2018; 2018a) e AGIRE (2018).

lastico ma, non di rado, anche da ambienti culturali approdati solo di recente alla cultura della concorrenza. E si è così arrivati ad affermazioni affrettate (anche se animate da buoni propositi) per cui *Il liberismo è di sinistra*<sup>24</sup>.

Nella consapevolezza che “*il mercato è una creazione umana*” e che la portata distruttrice del processo competitivo ha un’indubbia e benefica funzione creatrice, si ritiene invece opportuno riflettere su come favorire lo sviluppo della concorrenza laddove i principali ostacoli si rintracciano, ancor più che nelle barriere all’entrata, nelle implicazioni socialmente drammatiche conseguenti alla “libertà di uscita”.

Facendosi forti di una citazione di Schumpeter, che una qualche familiarità con la “distruzione creatrice” ha mostrato di averla, si può ricordare come «...*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...*»<sup>25</sup>.

Ecco, la sfida è dare sostanza a quell’*orderly retreat*, come renderlo credibile e accettabile, senza minare le fondamenta del processo competitivo. In altri termini, come coniugare la richiesta di protezione e di *fairness* che viene dalla società con la globalizzazione, la competizione e le innovazioni connesse con il prepotente erompere dell’economia digitale. Più direttamente, come evitare che il tentativo di portare a coerenza innovazione e protezione – la protezione **per** la concorrenza - si trasformi piuttosto nella protezione **dalla** concorrenza.

## 5. La protezione per la concorrenza

Ma quali sono gli ostacoli che impediscono al processo concorrenziale di dispiegarsi pienamente, erodendo non solo le tradizionali rendite che assumono la forma di extra-profitti ma anche quelle che assumono la forma di extra-costi? Soprattutto, perché l’uscita dal mercato delle imprese meno efficienti, più spesso che non, sembra essere un’opzione impraticabile?

Una risposta, e persino un tentativo di risposta a questi interrogativi è senz’altro complesso e meriterebbe un’articolazione e un approfondimento

---

24 Cfr. Alesina e Giavazzi (2007).

25 Schumpeter, (1942).

interdisciplinare che chi scrive non è in grado di svolgere. Tuttavia, almeno un paio di considerazioni possono essere sviluppate.

### La diffusione sociale del rischio: welfare e politiche del lavoro

Innanzitutto si può affermare con relativa certezza che, in assenza di un adeguato sistema di sicurezza sociale, di “diffusione sociale del rischio” (mutuando l’espressione da Michele Grillo<sup>26</sup>) e dopo un decennio di profonda crisi economica, le asprezze del confronto concorrenziale e la necessità di dover considerare il rischio di insuccesso e l’uscita dal mercato risultano opzioni socialmente troppo costose. Troppo per il mondo imprenditoriale che tende a autocensurarsi di fronte a investimenti innovativi e rischiosi; troppo per il mondo del lavoro di fronte a un mercato del lavoro che solo in parte è in grado di ricreare i posti “distrutti” dalle nuove tecnologie. A volte, troppo persino per le stesse istituzioni preposte a promuovere e a tutelare la concorrenza, pressate dal *trade-off* tra l’applicazione rigorosa delle regole di concorrenza e le ricadute occupazionali.

E’ vero che la disciplina antitrust dispone al suo interno di una discreta elasticità per tener conto delle situazioni di crisi. Si pensi alla così detta *failing firm defense*, volta a autorizzare l’acquisizione da parte di un’impresa dominante di una società che altrimenti uscirebbe dal mercato, nonché al pragmatismo con il quale è stato esercitato il controllo delle concentrazioni nel settore bancario nel corso della crisi economica<sup>27</sup>. E’ noto, d’altro canto, quanto siano formalmente stringenti i requisiti per l’applicazione della *failing firm defense* o, per altri versi, per i “cartelli di crisi” e quante situazioni socialmente sensibili ma non rientranti in tali schemi vengano portate alla valutazione delle autorità antitrust. L’elasticità e il buon senso nell’applicazione delle regole di concorrenza, per quanto possibili e per alcuni versi auspicabili, non appaiono pertanto sufficienti, oltre che potenzialmente in contrasto con l’applicazione rigorosa necessaria anche durante le crisi economiche<sup>28</sup>.

---

26 Cfr. Grillo (2017).

27 Per farsi un’idea dei rapporti tra disciplina antitrust e crisi economica si rinvia, tra gli altri, a Fingleton (2009); Oliveri e Pezzoli (2009) e Libertini (2013).

28 Ancora oggi, con Fingleton (2009), si può sostenere che, piuttosto che causa della crisi, la concorrenza può essere parte della soluzione.

Politiche pubbliche volte a governare la transizione per i lavoratori delle imprese colpite dalla crisi e/o dalle trasformazioni tecnologiche, sia attraverso opportuni ammortizzatori sociali che attraverso continui programmi di formazione non elimineranno del tutto le resistenze dei “perdenti” al cambiamento ma potranno contribuire significativamente ad attenuarle. Le stesse imprese potrebbero beneficiarne, nella misura in cui simili politiche contribuiscono a rendere meno drammatico il confronto con le organizzazioni sindacali, recuperando così quella propensione al rischio e agli investimenti innovativi senza la quale la risposta in positivo alle sfide poste dall’economia digitale appare improbabile.

### **Politica della concorrenza e disciplina della crisi di impresa**

Un ulteriore aiuto alla politica della concorrenza può venire anche da un approccio più moderno del diritto della crisi di impresa. In particolare, può venire da un approccio che consolidi il superamento della “concezione punitiva” del fallimento, che da disciplina intesa alla dissoluzione e alla liquidazione dell’impresa insolvente si mostri, ogni volta che ciò appaia in concreto possibile, attento alla riorganizzazione al risanamento dell’impresa in crisi, onde garantire la conservazione delle realtà imprenditoriali ancora vitali e salvaguardare il maggior numero di posti di lavoro<sup>29</sup>. Un approccio che, però, vada oltre una funzione di tipo “conservativo” delle imprese disestate e che riesca a conciliare il potenziale conflitto tra l’interesse privatistico dei creditori e l’interesse pubblicistico della tutela di un mercato concorrenziale. Le due tipologie di obiettivi non necessariamente convergono e, anzi, nel caso in cui l’impresa interessata dalla crisi è un’impresa di grandi dimensioni e con un indebitamento particolarmente elevato, la tensione tra la disciplina della crisi e la disciplina antitrust tende ad acuirsi. Laddove, proprio in questi casi, sarebbe auspicabile una maggiore armonia<sup>30</sup>.

### **La lotta contro le disuguaglianze**

Va detto, inoltre, che la stessa disciplina antitrust, intesa come applicazio-

---

29 Cfr. Minervini (2018; 2018a).

30 Si pensi, ad esempio, alla complessa vicenda che riguarda il concordato preventivo di Atac e ai riflessi sull’ipotesi di un affidamento competitivo del servizio pubblico.

ne delle norme che combattono i cartelli e gli abusi di posizione dominante, può offrire un prezioso contributo alla lotta alle disuguaglianze, senza perciò abbandonare il suo tradizionale obiettivo del benessere del consumatore e minare la certezza del diritto<sup>31</sup>. Nella definizione delle priorità le autorità antitrust possono infatti legittimamente decidere di orientare i loro interventi verso i prodotti e i servizi che maggiormente impattano sul potere d'acquisto, e, più in generale, sul benessere delle categorie di consumatori meno abbienti. Possono, inoltre, privilegiare l'azione contro quelle pratiche restrittive che direttamente danneggiano i consumatori e che sono percepite come manifestamente inique, come l'imposizione da parte un'impresa dominante di prezzi eccessivi nel settore farmaceutico<sup>32</sup>. E' ovvio, tuttavia, che il contributo che la politica della concorrenza (e, a maggior ragione dell'applicazione della disciplina antitrust) alla riduzione delle disuguaglianze può essere solo indiretto, mentre altre politiche, come quelle fiscali, salariali, del welfare, dell'istruzione e per la salute possono avere un impatto decisamente più diretto.

## **La concorrenza e la tutela dell'occupazione**

Da ultimo, sebbene si tratti di un tema decisamente più controverso, non può non sottolinearsi come la comunità antitrust (anche la parte più ortodossa) si stia persino interrogando sull'opportunità di tenere conto, nella valutazione delle concentrazioni o delle misure volte a far cessare una condotta restrittiva, della disponibilità delle imprese a farsi carico della riallocazione dei lavoratori a seguito della decisione perderebbero il posto di lavoro. Impregiudicata la valutazione su questa ipotesi, in verità alquanto ardita, il solo fatto che un tema del genere sia oggetto di discussione, sembra costituire un'importante conferma della rilevanza anche per l'antitrust delle ricadute occupazionali e di un clima culturale indubbiamente mutato rispetto a quello prevalente solo dieci anni fa, quando la crisi iniziava a produrre i suoi effetti drammatici, l'economia digitale non era un tema caldo e il confronto era ristretto tra chi evocava la sospensione delle regole di concorrenza e chi, invece,

---

31 In merito ai rapporti tra antitrust e lotta alle disuguaglianze si veda, tra gli altri, Baker e Salop (2016), Gal (2017), Pitruzzella (2017), Shapiro (2018), Hovenkamp (2018), Competition Policy International (2018) e AGIRE (2018).

32 Negli ultimi tre anni nell'Unione Europea più di un caso relativo a prezzi eccessivi nel settore farmaceutico è stato sanzionato. Si veda per l'Italia la decisione Aspen, a seguito della quale i prezzi di alcuni farmaci antitumorali sono stati ridotti fino all'80 per cento. Cfr. Agcm (2016; 2018).

si arroccava intorno a un'applicazione del diritto antitrust sostanzialmente insensibile al mutato contesto, *business as usual...*

## 6. Qualche considerazione di sintesi

La prima considerazione è che quando si riflette sulla politica della concorrenza e l'economia digitale è bene tenere a mente che nel futuro, abbastanza prossimo, sarà sempre meno agevole (e probabilmente non particolarmente utile) distinguere tra economia digitale e economia "reale".

La seconda considerazione è che, anche in questa prospettiva, la tradizionale scatola degli attrezzi a disposizione delle autorità antitrust appare, tutto sommato, piuttosto adeguata. Qualche aggiornamento richiede senz'altro il controllo delle concentrazioni e, in particolare, l'attenzione con la quale guardare alle acquisizioni da parte di operatori dominanti di piccole *startup* potenzialmente *disruptive*, soprattutto quando oggetto dell'acquisizione sono i dati e la capacità di analizzarli. A tal fine sarebbero auspicabili (nuove) norme che consentano alle autorità antitrust di scrutinare un insieme ampio di operazioni di concentrazione, molte delle quali sarebbero oggi "sotto soglia" e prive dell'obbligo di notifica; una ferma consapevolezza dei rischi dell'*under-enforcement*, anche alla luce dei rischi della collusione tacita e delle operazioni "conglomerati" che ruotano intorno ai dati; una concezione di benessere dei consumatori non limitata agli aspetti di prezzo e quantità. Il processo è già in corso, e la vera sfida è accelerarlo per tenere il passo della velocità dell'economia<sup>33</sup>.

La terza e ultima considerazione è che il contributo di altre discipline e di politiche pubbliche apparentemente estranee alla politica della concorrenza può essere non solo prezioso ma in alcuni specifici casi indispensabile per applicare al meglio le regole antitrust: la strumentazione propria della tutela del consumatore e dell'autorità preposta alla protezione dei dati individuali possono risolvere in senso pro-concorrenziale situazioni dove non emergono restrizioni del processo competitivo. Soprattutto, una serie di misure volte a facilitare la libertà di uscita e a proteggere i soggetti maggiormente esposti

---

33 Cfr. Buttà (2018).

alla durezza delle nuove tecnologie (in particolare i lavoratori ma anche le imprese) si prospettano come un arricchimento significativo per una politica della concorrenza adeguata alla sfida dell’economia digitale e, più in generale, all’economia del prossimo futuro.

Storicamente il diritto antitrust si trova al crocevia tra il mercato, la democrazia e la coesione sociale. Per poter valorizzare al meglio il suo contributo - oggi ancor più che in passato - ha bisogno dell’ “aiuto” di politiche pubbliche “amiche” della concorrenza.

## Riferimenti bibliografici

- AGIRE (2018), *Un Manifesto Contro le Disuguaglianze*, Laterza, Bari.
- Agcm (2016), A480 *Incremento dei prezzi dei farmaci Aspen*, provvedimento n. 26185, bollettino n. 36.
- Agcm (2017), PS10161 - *Whatsapp-Trasferimento dati a Facebook*, provvedimento n. 26597, bollettino n. 18.
- Agcm (2017a), CV154 - *Condotte vessatorie*. provvedimento n. 26596, bollettino n. 18.
- Agcm (2018), A480b *Incremento dei prezzi dei farmaci Aspen - Inottemperanza*, provvedimento n. 26185, bollettino n. 12.
- Agcm (2018a), PS11112 - *Facebook-Condivisione dati con terzi*, provvedimento n. 27432, bollettino n. 46.
- Agcm (2018b), Risultati preliminari di IC53, *Indagine Conoscitiva sui Big Data*, <http://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/ic53%20-%20survey%20primi%20risultati.pdf>
- Alesina A. e Giavazzi F. (2007), *Il Liberismo è di Sinistra*, Il Saggiatore.
- Alghion, P. et al. (2005), “Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120 (2).
- Argentesi, E. et al. (2016), *The effect of retail mergers on prices and variety: an ex-post evaluation*, DICE Discussion Paper, 225.
- Australian Competition and Consumer Commission (2018), *Digital Platform Inquiry*, dicembre, [www.accc.gov.au](http://www.accc.gov.au)

- Autorité de la Concurrence e Bundeskartellamt (2016), *Competition Law and Data*.
- Baker J.B. e Salop S.C. (2016), “Antitrust, Politica della Concorrenza e Disuguaglianza”, *Mercato, Concorrenza, Regole*.
- Bundeskartellamt (2019), Provvedimento di chiusura sul caso *Facebook*,. [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2019/07\\_02\\_2019\\_Facebook.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
- Bugamelli M., Lotti F. et al. (2018), “Productivity Growth in Italy: a Tale of a Slow Motion Change”, *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d’Italia.
- Buttà A. (2017), “Conglomerate effects in the digital ecosystem: network effects, privacy and big data in the Microsoft/Linkedin merger”, *Concorrenza e Mercato*, n. 24.
- Buttà A. (2018), “La concorrenza è come la materia oscura: si fa fatica a definirla e oscurarla, ma è il collante del capitalismo”, *Menabò di Etica e Economia*, n. 95.
- Caffè F. (1974), *Lezioni di Politica Economica*, Edizioni Kappa.
- Colangelo C. e Maggiolino M. (2017), “Big Data, Data Protection and Antitrust in the Wake of Bundeskartellamt Case Against Facebook”, *Italian Antitrust Review*, Vol. 4, n. 1.
- Commissione Europea (2014), *M7217 Facebook/Whatsup*, decisione del 3 ottobre.
- Commissione Europea (2017), *M8124 Microsoft/Linkedin*, decisione del 6 dicembre.
- Competition Bureau Canada (2018), *Big Data and Innovation: Key Themes for Competition Policy in Canada*, <http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/04342.html>.
- Competition Policy International (2018), *Antitrust Chronicle n. 51 dedicato all’Hipster Antitrust*, Spring.
- Ezrachi A. (2018), *EU Competition Law Goals and the Digital Economy*, Oxford Legal Studies Research Paper n. 17.
- Federico G. et al. (2017), “A simple model of mergers and innovation”, *Economic Letters*, Vol. 157.

- Fingleton J. (2009) “La Politica della Concorrenza in Tempi di Crisi”, *Merca- to Concorrenza e Regole*.
- Gal M. (2017), “The Social Contract at the Basis of Competition Law”, *Com- petition Policy International*.
- Grillo M. (2006), “Antitrust”, *Rivista di Politica Economica*, vol. V-VI.
- Grillo M. (2017), *Tutela della Concorrenza e Diffusione Sociale del Rischio*, in Gigliobianco A. e Toniolo G. (a cura di), *Concorrenza, Mercato e Crescita in Italia: il Lungo Periodo*, Marsilio, Collana Storica della Banca d’Italia, vol. XIII.
- Hicks J. (1935), “The Theory of Monopoly”, *Econometrica*, Vol. 3, n. 1.
- Hovenkamp H. (2018), “Whatever Did Happen to the Antitrust Move- ment”, *Notre Dame Law Review*, Vol. 93.
- Iannoni F. (2018), *Concorrenza e Collusione nei Mercati Italiani*, Tesi di Dot- torato, Facoltà di Economia, La Sapienza, Roma.
- Jenny F. (2018), *Challenges for present and future competition law enforcement*, presentazione alla Conferenza Eigtveds Pakhus, København K, marzo, Copenhagen.
- Jenny F. (2018a), *How Can Competition Contribute to Fairer Society?*, presen- tazione all’Oecd Global Forum on Competition, novembre.
- Jullien, B. and Lefouili Y. (2018), *Horizontal mergers and innovation*, [https:// ssrn.com/abstract=3135177](https://ssrn.com/abstract=3135177)
- Libertini M. (2013), “Il Diritto della Concorrenza in Tempi di Crisi Econo- mica”, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*.
- Maggiolino M. (2018), *I Big Data e il Diritto Antitrust*, Egea, Milano.
- Minervini V. (2018), *Disciplina della crisi e diritto della concorrenza, relazione presentata al Convegno “Verso un codice per la crisi di impresa”*, Roma, 14 giugno.
- Minervini V. (2018a), *Insolvenza e Mercato. Itinerari per la Modernizzazione delle Discipline sulle Crisi di Impresa*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Monti G. (2017), *Disruptive Innovation and Competition Advocacy*, Relazione al Convegno *Disruptive Innovation and Implications for Competition Policy*, European University Institute, 2-3 giugno.

- Muscolo G. (2017), *Big Data e concorrenza: quale rapporto?* in Falce V., Ghidini G. e Olivieri, G. (a cura di) *Informazione e Big Data tra Innovazione e Concorrenza*, Giuffrè.
- OECD (2015), *Disruptive innovations and their effect on competition*.  
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP\(2015\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP(2015)3&docLanguage=En)
- OECD (2016), *Big data: Bringing competition policy to the digital era*,  
[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2016\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2016)14/en/pdf)
- OECD (2017), *Algorithms and Collusion: Competition Policy in the Digital Age*, [www.oecd.org/competition/algorithms-collusion-competition-policy-in-the-digital-age.htm](http://www.oecd.org/competition/algorithms-collusion-competition-policy-in-the-digital-age.htm)
- OECD (2018a), *Considering Non-Price Effects in Merger Control*, Background Note a cura del Segretariato, giugno, Parigi.
- OECD (2018b), *Digital Economy, Innovation and Competition*, novembre, Parigi, <http://www.oecd.org/daf/competition/htm>
- OECD (2018c), *Quality Considerations in Digital Zero-Price Markets*, novembre, Parigi.
- Olivieri G. e Pezzoli A. (2009), “L’antitrust e le sirene della crisi”, *Analisi Giuridica dell’Economia*, 2009.
- Petit, N. (2017), *Significant Impediment to Industry Innovation: a Novel Theory of Harm in EU Merger Control?*, [https://papers.ssrn.com/sol3/paper-scfm?abstract\\_id=2911597](https://papers.ssrn.com/sol3/paper-scfm?abstract_id=2911597)
- 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.
- Pitruzzella G. (2017), *Presentazione alla Relazione annuale dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 2016*.
- Pitruzzella G. (2018), *Presentazione alla Relazione annuale dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 2017*.
- Posner E.A. e Weyl E.G. (2018), *Radical Markets. Uprooting Capitalism and Society for a Just Society*, Princeton University.
- Shapiro, C. (2012), *Competition and Innovation: Did Arrow Hit the Bull’s*

*Eye?*, in Lerner J. e Stern (a cura di), *The Rate and Direction of Inventive Activity Revisited*, University of Chicago Press.

Schumpeter, J. (1942), *Can Capitalism Survive?*, Harper Perennial Modern Thought.

The Economist (2017), *Data is the new currency, is the new fuel*, 6 maggio.

Trebilcock M. J. (2014), *Dealing with the Losers: the Political Economy of Policy Transitions*, Oxford University Press.

Vestager M. (2019), *Shaping competition policy in the era of digitalization*, Relazione introduttiva al *key note speech* di Tirole J., Bruxelles, 17 gennaio.

## PARTNER ISTITUZIONALI



## BUSINESS PARTNER



## SOSTENITORI

Acquirente Unico

Assonebb

Cassa Nazionale del Notariato

CNPADC

Kuwait Petroleum Italia

Mercer

Natixis IM

OASI

Pfizer

SACE

Salini - Impregilo

Sisal

Per attivare un nuovo abbonamento  
effettuare un **versamento** su:

c/c bancario n. 36725 UBI Banca  
Via Vittorio Veneto 108/b - 00187 ROMA  
IBAN IT 47L 03111 03233 000 0000 36725

intestato a: **Editrice Minerva Bancaria s.r.l.**

oppure inviare una **richiesta** a:

**amministrazione@editriceminervabancaria.it**

## Condizioni di abbonamento ordinario per il 2019

	<b>Rivista Bancaria Minerva Bancaria</b> bimestrale	<b>Economia Italiana</b> quadrimestrale	<b>Rivista Bancaria Minerva Bancaria</b> + <b>Economia Italiana</b>
Canone Annuo Italia	<b>€ 100,00</b> causale: MBI19	<b>€ 50,00</b> causale: EII19	<b>€ 130,00</b> causale: MBEII19
Canone Annuo Estero	<b>€ 145,00</b> causale: MBE19	<b>€ 75,00</b> causale: EIE19	<b>€ 180,00</b> causale: MBEIE19
Abbonamento WEB	<b>€ 60,00</b> causale: MBW19	<b>€ 30,00</b> causale: EIW19	<b>€ 75,00</b> causale: MBEIW19

L'abbonamento è per un anno solare e dà diritto a tutti i numeri usciti nell'anno.

L'abbonamento non disdetto con lettera raccomandata entro il 1° dicembre s'intende tacitamente rinnovato.

L'Amministrazione non risponde degli eventuali disguidi postali.

I fascicoli non pervenuti dovranno essere richiesti alla pubblicazione del fascicolo successivo.

Decorso tale termine, i fascicoli disponibili saranno inviati contro rimessa del prezzo di copertina.

Prezzo del fascicolo in corso **€ 25,00**

Prezzo di un fascicolo arretrato **€ 40,00**

## Publicità

1 pagina **€ 1.000,00** - 1/2 pagina **€ 600,00**

---

Editrice Minerva Bancaria  
COMITATO EDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca

MARIO COMANA, Luiss Guido Carli

ADRIANO DE MAIO, Università Link Campus

RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

MARCELLO MARTINEZ, Università della Campania

GIOVANNI PARRILLO, Editrice Minerva Bancaria

MARCO TOFANELLI, Assoreti

## ECONOMIA ITALIANA 2019/1

### Le sfide dell'economia digitale

*"Data is the new fuel, the new money"* (The Economist, 2017) e, in effetti, la rivoluzione digitale è la grande trasformazione economica che stiamo vivendo, con impatti planetari sulla produttività e la distribuzione del reddito, sulla tassazione delle imprese, sulla concorrenza e sull'occupazione. Come osserva **Stefano Fantacone**, *guest editor* di questo numero, la rivoluzione digitale pone cambiamenti profondi sia nella domanda che nell'offerta. Permettendo di confrontare i prezzi di ogni singolo bene "le piattaforme digitali hanno avvicinato come non mai il sistema economico alla configurazione ideale del banditore walrasiano". D'altro canto, come ricorda **Andrea Pezzoli**, chi gestisce le piattaforme digitali crea "un baratto, in cui il consumatore offre come mezzo di scambio i propri dati", il cui esito sembra a tutto vantaggio dei gestori. "I Big Data e i 'mercati senza prezzo' sollevano questioni che si trovano a metà tra antitrust e tutela della privacy ... per una politica antitrust efficace diviene sempre più necessario l'aiuto della strumentazione propria della tutela del consumatore e della protezione dei dati e di un welfare 'amico' della concorrenza". **Giuseppe Cinquegrana** analizza il legame fra i cali di produttività del lavoro negli ultimi vent'anni e i problemi di misurazione nei conti nazionali dei prezzi dei beni e servizi a contenuto tecnologico. Il ritardo italiano nell'introduzione di tecnologie digitali per imprese, famiglie e le istituzioni pubbliche pesa sulla produttività del Paese. Inoltre, le stime indicano come alla crescita più recente della dotazione digitale non stia corrispondendo alcun significativo impulso sulla produttività. Di fronte alla globalizzazione, **Loredana Carpentieri**, **Stefano Micossi** e **Paola Parascandolo** si chiedono se la *Corporate Income Tax* sia ancora un modello efficiente di tassazione delle imprese. Le attività sono diventate globali, digitali e immateriali, mentre i sistemi fiscali sono rimasti quelli progettati un secolo fa. All'interno dell'Unione europea la crisi della *Corporate Income Tax* ha assunto dimensioni ancora più significative per la combinazione con le regole di libera circolazione dei capitali. Per limitarne i principali effetti negativi le istituzioni europee cercano da quasi un quarantennio forme di coordinamento/armonizzazione che non hanno generato i risultati sperati. Una soluzione radicale, anche se complessa, potrebbe essere la sostituzione dell'imposta sul reddito con una *Cash Flow Tax*. Arricchiscono il numero le rubriche di **Alberto Navarra** e **Claudio Torcellan** sugli impatti della digitalizzazione sul mercato del lavoro e sulle banche in particolare e il contributo di **Martina Capuano** sugli effetti di Industria 4.0.

ECONOMIA ITALIANA nasce nel 1979 per approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali e i problemi dell'economia italiana, anche al fine di elaborare adeguate proposte strategiche e di *policy*. L'Editrice Minerva Bancaria si impegna a riprendere questa sfida e a fare di Economia Italiana il più vivace e aperto strumento di dialogo e riflessione tra accademici, *policy makers* ed esponenti di rilievo dei diversi settori produttivi del Paese.