

Europa e potere di mercato

ENRICO MINELLI

Docente di Economia politica presso l'Università degli Studi di Brescia

► Sessant'anni di politica della concorrenza in Europa

Nell'editoriale del numero 2/2019 della presente rivista, dopo aver osservato che «l'integrazione dell'Europa ha funzionato quando è riuscita a elaborare una risposta a qualche problema politico reale e comune»¹, si identificava la principale sfida nei «nazionalismi interni, incattiviti». Certamente, questo resta il rischio più grave per il futuro dell'Unione. Forse, però, anche per contrastare la retorica anti-europeista, vale la pena di prestare attenzione a un problema più circoscritto, ma non meno «reale e comune», che l'Unione europea ha saputo affrontare con una visione chiara, e anche con qualche successo. Mi riferisco al tema del contrasto agli eccessi di potere di mercato, specialmente nei settori dell'economia digitale. Un tema sul quale, almeno a partire dagli anni '90, la Comunità europea è all'avanguardia.

In queste poche pagine vorrei argomentare: a) che il problema è politicamente rilevante, con impatti significativi sul benessere e sul-

la vita di tutti, b) che questo esempio, per quanto limitato e settoriale, può essere utile per rafforzare la fiducia nell'idea europea: il caso della politica per la concorrenza, nella sua concretezza e apparente aridità, mi pare infatti illustrare una visione molto più generale, dovuta a Romano Guardini, su quale possa essere la vocazione dell'Europa. Quando si parla dell'impatto della costruzione europea sull'economia dei paesi membri, spesso si concentra l'attenzione sui temi legati alla moneta unica. Non bisogna però dimenticare che la costruzione europea fin dall'inizio ha messo al centro della propria azione la costruzione del mercato interno, portando alla nascita di un mercato integrato in cui più di cinquecento milioni di persone possono muoversi e scambiare beni e idee con un costo, in termini di burocrazia, molto inferiore a quello che dovrebbero pagare se l'Unione non avesse visto la luce. Parte fondamentale della costruzione del mercato interno è stata fin dalle origini la politica per la concorrenza, ed è interessante ricordare che al momento della formazione della prima Commissione, nel 1957, proprio nella scelta del commissario alla concorrenza e nella definizione delle linee guida del-

¹ Cfr. Editoriale, *L'Europa che vogliamo*, in «Appunti di cultura e politica», 2019, 2, pp. 3-6.

la sua azione, ebbe un ruolo determinante un gruppo di giuristi ed economisti tedeschi che si rifacevano alla tradizione «ordo-liberale»: difesa del libero mercato, ma anche riconoscimento del ruolo dell'azione legislativa e politica nella regolamentazione.

Nei primi quarant'anni di attività della Direzione Concorrenza della Commissione, il principale impegno fu quello della rimozione delle barriere doganali, dell'uniformazione del quadro giuridico e della liberalizzazione dei monopoli pubblici, per esempio nella telefonia.

A partire dalla fine degli anni '90 però, di fronte alla sempre maggiore rilevanza delle imprese legate alla tecnologia digitale, la Direzione Concorrenza ha esercitato un ruolo di primaria importanza nel definire criteri aggiornati, e robusti dal punto di vista sia economico che giuridico, per il controllo degli abusi di potere di mercato.

Un caso molto significativo è stato quello dei due procedimenti contro Microsoft (nel 2003 e nel 2007). Più recentemente, hanno fatto scalpore le multe contro Apple (13 miliardi di euro per elusione fiscale, nel 2016) e Google (9 miliardi di euro in totale, in tre successivi procedimenti per comportamento anti-competitivo nel 2017, 2018 e 2019). Al di là del valore economico delle multe, penso che si tratti di decisioni lungimiranti e con un forte impatto sul benessere dei cittadini, che va molto oltre l'impatto diretto sulle casse dell'Unione.

► **Economia digitale e potere di mercato**

Il tema del potere di mercato non è infatti mai stato così rilevante come oggi.

Il ruolo tradizionalmente svolto da fabbriche e macchinari come motore della crescita è sempre più svolto da idee e informazioni, codificate in *bit* e trasmissibili con costi molto contenuti. Diversamente dall'accumulazione di macchine e fabbriche, l'accumulazione di informazioni tende ad avere rendimenti crescenti e chi si impone per primo in un settore tende ad acquisire velocemente quote di mercato significative e profitti crescenti.

Ci si può chiedere perché questo sia un problema per i cittadini. In fondo, proprio il fatto che i rendimenti siano crescenti porta a rendere disponibili beni e servizi a prezzi contenuti o, addirittura, nulli. Dal punto di vista del singolo utente/consumatore le cose sembrerebbero perciò funzionare in modo efficiente. Se però si guarda all'andamento generale dell'economia, che cosa osserviamo in quasi tutti i paesi avanzati? Crescita moderata, disuguaglianza crescente, aumento della quota di reddito che va ai profitti e riduzione di quella che va ai salari. Tutti fenomeni con un forte impatto sul benessere dei cittadini e in larga parte spiegabili con l'aumento del potere di mercato di poche grandi imprese in molti settori industriali.

Il legame più immediatamente comprensibile tra questi fenomeni passa infatti per la riduzione del dinamismo e dell'innovazione. Grazie agli enormi profitti generati dalla loro dimensione, colossi come Google e Facebook sono in grado di comprare qualsiasi impresa innovativa che cerchi di intaccare la loro posizione. Solo Google, ad esempio, ha acquistato in media un'impresa al mese negli ultimi diciassette anni. Non si può inoltre sottovalutare il fatto che, come molti episodi recenti hanno dimostrato, la mancanza di una vera concor-

renza porta anche a effetti che vanno ben al di là dei semplici aspetti economici, legati alla *privacy*, alla qualità dell'informazione, perfino al funzionamento dei meccanismi democratici. Per queste ragioni credo che si possa affermare che l'ambito delle politiche per la concorrenza sia almeno altrettanto rilevante per il benessere dei cittadini di altre aree a cui l'opinione pubblica è più sensibile, come quella delle politiche di bilancio o del controllo dei confini. In quest'ambito, però, la capacità di analisi e di azione della Commissione è stata molto maggiore.

► La «vecchia» Europa e il controllo del potere

Si potrebbe pensare che la maggiore efficacia sul tema delle politiche della concorrenza derivi semplicemente dal fatto che non ci sono conflitti sui governi europei quando, come nei casi citati, si tratta di tassare imprese americane. Non sarebbe, però, una risposta esaustiva. In molti casi, come, da ultimo, in quello del blocco della fusione tra la tedesca Siemens e la francese Alstom, la Commissione ha saputo prendere anche decisioni in palese contrasto con i desideri dei governi nazionali.

Un'ipotesi alternativa è che la capacità di agire in modo efficace e indipendente derivi da qualcosa di più profondo. Come ricordavo all'inizio, le politiche della concorrenza europee hanno una solida base culturale influenzata dal pensiero «ordo-liberale» tedesco. Se però si approfondisce il tema, è più corretto dire che esiste anche un'altra influenza culturale importante: quella dell'interventismo francese, e in parte anche italiano, in materia di politica industriale.

Queste tradizioni di pensiero e di azione, radicate, spesso anche in contrasto tra loro, sono molto diverse dal «pensiero unico» neoliberista che invece ha influenzato e limitato, almeno a partire dagli anni '70, l'azione delle autorità *antitrust* americane. In Europa, la dialettica tra Stato e Mercato non è mai stata semplificata fino al punto da enfatizzare in maniera assoluta uno dei due poli.

Forse, allora, anche al tema circoscritto delle politiche della concorrenza si possono applicare le parole che, con ben altra ampiezza di sguardo, Romano Guardini scriveva nel 1962: «Perciò io credo che il compito affidato all'Europa [...] sia la critica della potenza. [...] L'Europa è vecchia. [...] Sul suo volto, accanto ai tratti della creatività, sono segnati quelli di una millenaria esperienza. Il compito riservatole, io penso, non consiste nell'accrescere la potenza che viene dalla scienza e dalla tecnica, benché naturalmente farà anche questo, ma nel domare questa potenza. [...] L'Europa conosce le irruzioni della conoscenza e della conquista, ma in fondo non crede né a garanzie per il cammino della storia né a utopie sull'universale felicità del mondo. Essa ne sa troppo»². Ricordare un caso di successo non riduce la difficoltà della sfida di cui parlava l'editoriale pubblicato dalla presente rivista in occasione delle elezioni europee, ma forse può renderci più fiduciosi nel fatto che l'Europa abbia ancora qualche asso nella manica e che il sogno di Guardini possa un giorno finalmente realizzarsi.

² R. Guardini, *Europa. Compito e destino*, Morcelliana, Brescia 2004, pp. 25-26.