

COME STIMOLARE CONCORRENZA E COMPETITIVITA'

NEL MERCATO UNICO EUROPEO¹

1. Il tema della competitività dell'economia europea è al primo punto dell'agenda del Consiglio Europeo che si è appena aperto e sarà certamente al centro dell'attenzione della prossima Commissione e del Parlamento Europeo appena eletto. Nel periodo più recente numerosi importanti contributi – tra cui quelli di Mario Draghi, in anticipazione della preparazione del rapporto per la Presidente della Commissione Europea, al rapporto di Enrico Letta *Much More than a Market*, alle Considerazioni Finali del Governatore della Banca d'Italia Fabio Panetta – hanno affrontato il tema delle strategie e politiche da adottare per migliorare la competitività dell'economia europea e, con accenti diversi, della relazione tra competitività e concorrenza.
2. In particolare, è stata spesso posta la questione della *scalabilità*: la necessità di incrementare la scala delle imprese per consentire di aumentare gli investimenti e l'innovazione nei settori in cui l'economia europea è in ritardo.
3. In questo contesto è stata anche suggerita la possibilità che possa esistere un conflitto tra le politiche da adottare a supporto della competitività e quelle volte a tutelare e promuovere la concorrenza. In particolare, sembra esservi il timore che una forte concorrenza nei mercati domestici possa impedire alle imprese che vi operano di crescere oltre una certa

¹ Questa nota è stata predisposta da Comitato Direttivo dell'Associazione Antitrust Italiana, a cui partecipano 58 Studi legali e società di consulenza economica attivi in Italia nel campo del diritto e dell'economia della concorrenza (www.associazioneantitrustitaliana.it). Si ringraziano Salvatore Nava per la collaborazione e Patrick Andreoli-Versbach, Valter Sorana e Paolo Buccirosi per i loro commenti.

soglia dimensionale e di raggiungere così la scala minima efficiente necessaria per essere *competitive* a livello internazionale: la concorrenza potrebbe danneggiare, quindi, la competitività. Si tratta di un'impostazione in linea con le posizioni espresse in passato dai governi francese e tedesco.

4. Sostenere il consolidamento potrebbe quindi significare favorire aggregazioni tra imprese dando luogo a “campioni europei” che possano, si ritiene, competere su scala mondiale, godendo di rilevanti posizioni di mercato sui mercati europei. Questo potrebbe implicare un allentamento della applicazione della normativa di tutela della concorrenza; in particolare ciò riguarderebbe il controllo delle concentrazioni, consentendo operazioni che normalmente sarebbero vietate perché considerate anticoncorrenziali; sacrificando cioè la tutela della concorrenza per favorire la ricerca della competitività.
5. In questa nota, il Comitato Direttivo dell'Associazione Antitrust Italiana avanza alcune considerazioni sul tema della relazione tra concorrenza e competitività, segnala alcune condizioni fondamentali che influenzano questa relazione e infine propone alcune modifiche alle modalità con cui viene attualmente attuato il controllo delle concentrazioni.
6. Preliminarmente, va però qualificata la questione della inadeguata scala delle imprese europee. È vero che solo due imprese europee si ritrovano nella classifica delle 20 principali società mondiali per capitalizzazione, mentre ben 15 di queste sono statunitensi: tuttavia in buona misura ciò è dovuto al criterio di classificazione (la capitalizzazione) che dà luogo alla prevalente presenza di imprese del settore digitale o attive in settori a questo strettamente collegati. È questo un ambito in cui l'Europa è certamente indietro, ma le cause di questa arretratezza non sono certamente da ritrovarsi nella politica o nella normativa di tutela della concorrenza, quanto in contesti istituzionali e di mercato che caratterizzano l'economia dell'Unione e non favoriscono il

suo adattamento ai fenomeni di radicale cambiamento che possono essere prodotti dall'innovazione.

7. Peraltro, quando il criterio di classificazione passi al volume di attività, come misurato dal fatturato o dal valore dell'attivo (per le società finanziarie), si vede che in molti settori le imprese europee sono tra quelle leader, se non le leader: telecomunicazioni; automobilistico; farmaceutico, produzione di energia elettrica. In questi settori le imprese europee hanno costruito la loro posizione attraverso una ampia presenza commerciale e produttiva nei mercati extra-europei. La questione della scalabilità va allora qualificata, tenendo presente che la decisione di espandersi sui mercati esteri non dipende dai vincoli imposti dalla normativa della concorrenza o del controllo delle concentrazioni, quanto eventualmente da alcune rigidità e segmentazioni intrinseche del mercato europeo, derivanti dall'incompleta attuazione di politiche quali il Mercato Unico dei beni e servizi e il Mercato Unico dei Capitali.

* * *

8. In realtà, è dubbio che la relazione tra concorrenza e competitività si ponga in termini alternativi, di semplice *trade-off* tra grandezza delle imprese, a cui sarebbe correlata la efficienza e la produttività, e concorrenza: la relazione è più complessa.
9. È pacifico che il processo concorrenziale sia un elemento chiave per promuovere efficienza, innovazione e benessere dei consumatori. Mercati più concorrenziali conducono a esiti migliori sotto molti profili, in primis tramite prezzi minori, una maggiore scelta tra prodotti diversi, miglioramento della qualità ed innovazione.
10. Soprattutto, una maggiore concorrenza nel mercato in cui operano spinge le imprese a diventare più efficienti e a innovare, con conseguenze positive sulla competitività; il processo concorrenziale premia le imprese più efficienti, ridistribuendo le quote di

mercato e spingendo le imprese meno efficienti a uscire dal mercato, inducendo un effetto di selezione che ha un impatto positivo sulla produttività aggregata e sulla crescita economica.

11. Ampliando la prospettiva per includere anche i mercati in cui le imprese si approvvigionano di beni e servizi, mercati più concorrenziali consentono alle imprese dell'Unione di approvvigionarsi di questi beni a condizioni migliori, in termini di prezzo e qualità. Un maggiore grado di concorrenza in un mercato costringe le imprese a competere più intensamente per i clienti. Quando la concorrenza è efficace, le imprese non possono aumentare i prezzi o ridurre la qualità dei beni e servizi che erogano senza perdere un'importante parte delle loro vendite. Allentare la tutela della concorrenza e il controllo delle concentrazioni, e ridurre la concorrenza, significa rinunciare a parte di questi benefici, con effetti negativi sulla efficienza, l'innovazione, la crescita della produttività ed alla fine la competitività del sistema.
12. Naturalmente, la grande dimensione spesso conduce ad aumenti di efficienza, specie se essa deriva dal perseguimento di economie di scala e di scopo. Tuttavia, non è detto che l'aggregazione di imprese già di rilevanti dimensioni rappresenti la strada appropriata a tal fine. Di fronte all'esempio di successo di Airbus, che ha permesso attraverso una collaborazione europea di costituire un'impresa in grado di competere con successo nel mercato mondiale dell'aeronautica civile, necessariamente concentrato e dominato, all'epoca, da operatori statunitensi, stanno i fallimenti di aggregazioni tra grandi imprese che hanno marcato la storia delle concentrazioni negli ultimi trent'anni, spesso proprio a seguito del venir meno della pressione concorrenziale.
13. D'altronde, l'esperienza delle imprese digitali che dominano la classifica delle società con maggiore capitalizzazione mostra come la grandezza delle imprese sia una variabile

endogena, che si realizza anche in assenza di acquisizioni. Le imprese possono crescere *perché sono* efficienti e non (solo) per *diventare* più efficienti. Le Big Tech non sono nate grandi, né lo sono molte imprese di successo: piuttosto lo sono diventate grazie alla capacità di innovare e a un contesto normativo e istituzionale e a un sistema finanziario che, in un contesto di accesa concorrenza, ha favorito la loro crescita.

14. Non si può quindi definire un semplice *trade-off* tra concorrenza e competitività, né dal punto di vista statico (se si considera il raggiungimento della scala minima efficiente) né da quello dinamico (se si considera il livello di innovazione ottimale). Invece la relazione tra concorrenza e competitività dipende dalle caratteristiche dei mercati e dalla loro dimensione: in certi mercati, caratterizzati dalla prevalenza di condizioni che conducono al monopolio naturale, un artificioso sostegno di una struttura concorrenziale può limitare lo sfruttamento di rendimenti di scala e di esternalità di rete. Tuttavia, si tratta di situazioni non frequenti e generalmente risolte attraverso la regolazione. In altri casi limitazioni della concorrenza di breve periodo sono funzionali a dar luogo a incrementi di efficienza e produttività nel più lungo periodo. Una corretta applicazione delle normative della concorrenza e di controllo delle concentrazioni (di cui in particolare si discute nell'ultima sezione di questo documento) consente in genere alle Autorità di concorrenza di compiere un'adeguata valutazione dei costi e dei benefici di tali limitazioni.

15. Idealmente, quindi, lo scenario che massimizza il benessere sociale è uno in cui competitività e concorrenza convivono; uno in cui le imprese possono crescere in termini di dimensione, e possono quindi beneficiare delle relative economie di scala e scopo, senza che a questo corrisponda una rinuncia a mercati concorrenziali: uno scenario in cui non si è costretti a scegliere tra concorrenza e competitività.

* * *

16. Tuttavia, la dimensione delle imprese è necessariamente condizionata dalla *dimensione del mercato* in cui esse operano, nonché dalla *disponibilità di risorse* per la crescita. E questi due fattori nel contesto europeo appaiono particolarmente importanti.
17. Nell'Unione Europea, nonostante le azioni intraprese negli scorsi decenni, molti mercati, specie dei servizi ma non solo, hanno ancora dimensione nazionale. In un tale limitato contesto, la dimensione delle imprese compatibile con la concorrenza può allora essere non sufficientemente grande.
18. Un primo snodo cruciale passa quindi per una vera integrazione del mercato interno dell'Unione, eliminando le barriere che ancora rendono nazionali i confini di molti mercati: abbattere queste barriere per creare un unico mercato integrato creerebbe infatti naturalmente le condizioni per un consolidamento, senza però danneggiare la concorrenza.
19. *Ceteris paribus*, un mercato più grande, di scala europea, consente una crescita della dimensione di impresa, al fine di sfruttare al meglio le economie di scala e di gamma, consentendo d'altra parte la concorrenza tra imprese di dimensione adeguata. D'altronde, in mercati di scala europea sarebbe ben possibile concepire operazioni di concentrazione che consolidano il settore e tuttavia non alterano in modo significativo le dinamiche concorrenziali e quindi la spinta alla efficienza e all'innovazione che ne deriva.
20. Il settore delle telecomunicazioni, a cui spesso si fa riferimento come dimostrazione del trade-off tra competitività e concorrenza, in quanto caratterizzato da più di 90 operatori nei 27 stati dell'Unione, e quindi candidato per un approccio più permissivo verso il consolidamento, che consenta il raggiungimento di una scala più efficiente, è in realtà un esempio emblematico dei vincoli al dimensionamento del mercato che derivano dall'incompletezza del Mercato Unico.

21. Al momento, ciascuno Stato membro dell'Unione rappresenta un mercato distinto: la regolazione dei mercati avviene a livello nazionale, e l'insieme di operatori attivi cambia da Stato a Stato, le reti di telecomunicazione hanno perimetri nazionali, e gli utenti che si trasferiscono da uno Stato all'altro devono tendenzialmente sottoscrivere un nuovo abbonamento con un fornitore locale. Ogni Stato configura un mercato a sé stante, di assetto oligopolistico, con un numero di operatori infrastrutturali generalmente compreso tra i tre e i cinque. Peraltro, nessun operatore è presente nella maggioranza degli Stati. La stessa Deutsche Telecom, che con la controllata americana T-Mobile rappresenta uno dei più grandi operatori di telecomunicazioni al mondo, è presente solo in alcuni Stati europei e comunque non nei principali.
22. In questo contesto, operazioni di concentrazione che portino al consolidamento di operatori attivi nello stesso Stato membro possono apparire ridurre le alternative per i consumatori e condurre quindi a significativi problemi concorrenziali. Ma questa contrapposizione tra consolidamento, ed eventualmente competitività, e concorrenza è chiaramente la conseguenza della incompleta integrazione del mercato europeo.
23. In un mercato di dimensioni europee, in cui la concorrenza avesse luogo tra operatori che operano su scala continentale, ci sarebbe ampio spazio per operazioni di concentrazione che sarebbero neutrali da un punto di vista concorrenziale. Anzi, da un punto di vista concorrenziale, sarebbe probabilmente preferibile un mercato di scala europea in cui, ad esempio, un certo numero di operatori competono tra di loro, rispetto a 27 mercati nazionali, ciascuno di essi con 3-5 operatori, tendenzialmente di scala assai più limitata.
24. D'altro canto, non sarebbe corretto ipotizzare che, nell'attuale contesto, il consolidamento possa di per sé favorire il processo di integrazione dei mercati nazionali in un unico mercato di scala europea. Fintanto che, come ancora soprattutto nel settore dei servizi, esistono barriere regolatorie, infrastrutturali e fiscali che impediscono il libero

scambio di beni e servizi tra Stati membri, l'ambito geografico della concorrenza rischia di essere limitato a livello nazionale. In effetti, ciò che allo stato sembra impedire, o comunque rallentare, il processo di integrazione è l'esistenza di questo tipo di barriere al commercio tra Stati membri.

25. Continuando a sviluppare l'esempio relativo al settore delle telecomunicazioni, ciascuno Stato membro è ancora responsabile della regolamentazione del settore, e l'allocatione dello spettro per le reti mobili avviene ancora su base nazionale. Si tratta di condizioni che rendono impossibile una vera integrazione europea.

26. Simili considerazioni sono valide per altri settori chiave dell'economia dell'Unione: ad esempio i mercati energetici e quelli per i contenuti audio-visivi hanno ancora dimensioni al più nazionali, principalmente per motivi legati a barriere fisiche o legali al commercio tra Stati membri.

27. L'integrazione dei mercati europei dei beni e dei servizi richiede peraltro un maggiore ruolo dell'Unione nel governo dei settori e in particolare nella loro regolazione. Il sistema della regolazione nell'Unione è infatti strutturato in regolatori nazionali, indipendenti dai governi, che si confrontano tra loro e con la Commissione a livello europeo. Le regole, e la loro applicazione, restano però dettate a livello nazionale, sia pure nel contesto di normative di derivazione unionale. L'accentramento dell'attività di regolazione a livello europeo favorirebbe l'integrazione dei mercati.

28. D'altronde, molte decisioni di investimento relative a infrastrutture rilevanti al fine di funzionamento del mercato, specie di interconnessione, attualmente sono assunte a livello nazionale. In particolare, i mercati energetici continuano ad avere confini nazionali anche a causa dei limiti di capacità delle infrastrutture di trasporto dell'energia che consentano l'interconnessione tra sistemi energetici dei diversi Stati membri:

questo impedisce l'allineamento dei prezzi dell'energia nei diversi mercati. È in particolare in relazione a queste e a simili infrastrutture che iniziative e interventi pubblici di incentivazione appaiono necessarie.

29. I programmi di supporto attraverso finanziamenti pubblici volti alla modernizzazione e allo sviluppo tecnologico dovrebbero allora collocarsi nel quadro di una politica industriale volta a rimuovere i vincoli alla crescita delle imprese attraverso il completamento del Mercato Unico dei beni, dei servizi e dei capitali. Da questo punto di vista, il Next Generation EU rappresenta un primo importante esempio di iniziativa di politica industriale dell'Unione volta a stimolare l'innovazione attraverso la digitalizzazione e lo sviluppo delle nuove tecnologie, che si auspica possa essere al più presto seguito. Ad auspicabili iniziative a livello dell'Unione potrebbe comunque affiancarsi un bilanciato allentamento delle regole in materia di aiuti di Stato, specie in aree di particolare rilevanza per la competitività delle imprese europee su scala globale, quali la ricerca e l'innovazione tecnologica e scientifica.

* * *

30. In questo contesto non può essere trascurato che la capacità della concorrenza di contribuire alla dinamicità dei mercati, l'efficienza delle imprese e la produttività dei fattori, dipendono largamente dalla possibilità per le imprese di reperire le risorse finanziarie per la loro crescita e razionalizzazione. Da questo punto di vista, il completamento degli ambiziosi progetti dell'Unione Europea di creazione di un mercato unico per il settore bancario e dei capitali appare, insieme al completamento del Mercato Unico dei beni e dei servizi, imprescindibile per un progetto di rilancio della competitività in Europa.

31. Infatti, i mercati dei capitali dell'UE sono relativamente piccoli e dipendono fortemente dal settore bancario, che soddisfa gran parte delle esigenze di finanziamento delle imprese in Europa. Peraltro, vincoli al completamento dell'Unione bancaria, cioè di un mercato bancario europeo integrato, sono dati dalla difficoltà di trasferire i rischi da una giurisdizione all'altra, anche in connessione dalla mancata istituzione di un sistema di assicurazione dei depositi europeo.
32. I mercati dei capitali in Europa sono ancora frammentati su base nazionale. Questa frammentazione, unita alle dimensioni relativamente ridotte di tali mercati, ostacola la ripartizione transfrontaliera dei rischi, riducendo così la resilienza dell'UE agli *shock*, ma soprattutto impedisce un adeguato soddisfacimento delle necessità di finanziamento delle imprese.
33. In particolare, nelle fasi di avviamento e di espansione, le imprese trarrebbero vantaggio da mercati europei dei capitali di rischio profondi e ben funzionanti. Le *start-up* tecnologiche europee, ad esempio, sono acquisite da imprese statunitensi molto più spesso di quanto non avvenga il contrario. Ciò può essere dovuto alla difficoltà di accesso agli investimenti in capitale di rischio rispetto agli Stati Uniti, dove nel 2022 tali investimenti erano dieci volte superiori a quelli dell'UE.

* * *

34. In questo quadro, occorre cautela rispetto alle proposte di un ridimensionamento delle norme di tutela della concorrenza in nome della dimensione e competitività delle imprese. Le imprese efficienti crescono infatti anche grazie alla concorrenza. Non sembra quindi opportuno che la promozione della competitività debba passare per un ridimensionamento dei relativi strumenti di tutela. Un consolidamento a spese della

concorrenza su un integrato mercato interno minerebbe la spinta all'innovazione e l'efficienza e in ultimo proprio la competitività.

35. Questo non significa però che la politica della concorrenza debba restare immutata; al contrario, un'evoluzione volta a tenere in maggior conto l'esigenza della competitività delle imprese europee appare possibile ed auspicabile. Questo appare necessario soprattutto in un quadro di concorrenza globale nel quale non esiste un *level playing field* perché alcuni stati, spinti dal desiderio di crescita economica, hanno messo da parte considerazioni che sono parte del fondamento dell'Unione Europea quali i diritti dei lavoratori, la proprietà intellettuale o la sostenibilità. In questo contesto di forti sbilanciamenti tra diverse aziende attive nello stesso mercato globale, ma soggette a regole diverse, non si può pensare che le aziende europee possano confrontarsi alla pari – sulla base dei loro meriti – con altre aziende che non devono rispettare le stesse norme.
36. Un ulteriore punto al quale le autorità della concorrenza dovranno porre l'attenzione è il criterio di valutazione delle concentrazioni rispetto alle efficienze potenzialmente da esse generate. In linea generale, effetti potenzialmente negativi per il consumatore alla base allo *standard* attuale, il *consumer welfare standard*, potrebbero essere controbilanciati nella misura in cui si ritrovi una maggiore spinta a innovare. Al fine di includere queste considerazioni legittime nell'analisi delle concentrazioni non c'è bisogno di modificare la normativa ovvero modificare gli *standard* con i quali vengono valutate le concentrazioni (senza arrivare all'adozione di un *total welfare standard*, che consentirebbe di cogliere pienamente le efficienze generate da un'operazione di concentrazione, ma rischierebbe di non valutarne appropriatamente l'impatto sul mercato): si tratta piuttosto di riflettere sulle modalità applicative, al fine di considerare l'impatto che la concentrazione avrà sugli incentivi all'investimento e all'innovazione.

37. Al riguardo, la Commissione e le autorità nazionali della concorrenza hanno tradizionalmente mostrato una forte riluttanza a dare credito agli argomenti delle parti relativi a incrementi di efficienza generati dalle concentrazioni, limitando l'analisi degli effetti a un periodo relativamente breve. I casi in cui la c.d. *efficiency defence* è stata accolta sono estremamente pochi, nonostante le efficienze siano spesso uno dei motivi principali che portano le imprese a combinarsi tra di loro. Questo condiziona negativamente in particolare la valutazione di operazioni di concentrazione nei settori caratterizzati da importanti infrastrutture e costi fissi, quali il settore delle telecomunicazioni di cui si è in precedenza discusso, alla riduzione dei quali, in un orizzonte temporale non sempre breve, sono finalizzate le operazioni.

38. Sembrerebbe allora opportuno istituzionalizzare una prassi applicativa, basata su evidenze ed analisi credibili, per cui la Commissione, a cui spetta alla fine la valutazione delle operazioni di impatto europeo, esamini con maggior attenzione gli argomenti relativi alle *efficiency defence*, in un orizzonte temporale adeguato, e questo in particolare nei settori caratterizzati da importanti investimenti in infrastrutture materiali ed immateriali. Una maggiore apertura agli argomenti relativi alle efficienze può anch'essa favorire l'identificazione di un migliore punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la promozione della competitività.