

Verso una rinnovata politica della concorrenza

Gian Luigi Tosato

Abstract

Il rinnovamento della politica della concorrenza auspicato dal Rapporto Draghi richiede un'estensione delle tradizionali finalità delle regole antitrust (essenzialmente tutela dei concorrenti e dei consumatori) a più ampi obiettivi di natura economico- sociale. Questa esigenza non trova ostacoli nelle norme del Trattato, data la loro formulazione in termini ampi e flessibili. Recenti normative secondarie e linee-guida della Commissione, nonché sue decisioni di casi concreti, vanno nella medesima direzione. Anche in tema di concentrazioni, la Commissione sembra ora sensibile all'esigenza di non ostacolare la formazione di campioni europei, in grado di meglio competere nell'arena mondiale. La politica di concorrenza, in ragione dei limiti strutturali che la caratterizzano, deve essere però opportunamente integrata da regolazione e politica industriale. La regolazione serve a disciplinare ex ante condotte distorsive della concorrenza, che le norme antitrust possono colpire solo ex post, dopo il loro effettivo verificarsi. Bene ha fatto dunque la Commissione a regolare, in via preventiva, la gestione delle grandi piattaforme on-line, a tutela dei prestatori di servizi digitali. D'altra parte, l'antitrust può solo assicurare una razionale allocazione delle risorse produttive esistenti, non può supplire a carenze strutturali del mercato. A conseguire la competitività tecnologica del sistema industriale europeo auspicata dal Rapporto Draghi, si rende quindi necessario un forte intervento della mano pubblica. Di qui l'esigenza di un coordinamento sinergico tra concorrenza e politica industriale, ad evitare conflitti fra di loro, ma anche un'eccessiva compressione della disciplina antitrust.

Sommario: 1. Cenni introduttivi. – 2. Evoluzione delle finalità antitrust. – 3. Adattabilità delle norme del Trattato. – 4. Problemi specifici in tema di concentrazioni. – 5. Concorrenza e regolazione. – 6. Concorrenza e politica industriale. – 7. Considerazioni conclusive

1. Cenni introduttivi

Una pluralità di voci autorevoli si sono fatte sentire di recente per chiedere un rinnovamento della politica europea della concorrenza: lo invoca Draghi nel suo rapporto sul rilancio dell'Europa; lo ritiene necessario la presidente Von der Leyen, nel precisare i compiti della commissaria Ribera; lo raccomanda Letta nel suo rapporto sugli sviluppi del mercato unico. L'idea di base è che la politica della concorrenza debba essere rimodulata per consentire alle imprese UE di più validamente competere in un contesto mondiale profondamente mutato.

L'esigenza così manifestata – e qui sostanzialmente condivisa – solleva una serie di interrogativi. C'è da chiedersi fino a che punto le attuali regole di concorrenza si prestino a essere adattate, se questo riguardi solo le norme materiali o anche quelle processuali, e se coinvolga anche l'apparato istituzionale chiamato ad applicarle. L'auspicato rinnovamento chiama altresì in causa i rapporti tra regolazione e concorrenza, nonché tra concorrenza e politica industriale, rapporti che rivelano sempre più intense interconnessioni rispetto al passato.

I temi ora delineati formano oggetto, sia pure in rapida sintesi e senza pretesa di completezza, del presente scritto. Con l'avvertenza che le considerazioni qui sviluppate attengono unicamente alla normativa antitrust; resta dunque esclusa la disciplina degli aiuti di Stato, che pure il Trattato ricomprende nel capitolo sulle regole di concorrenza.

2. Evoluzione delle finalità antitrust

Il discorso può opportunamente partire dall'evoluzione nel tempo delle finalità assegnate alla concorrenza. Schematizzando al massimo, e in linea con la giurisprudenza delle Corti europee, si possono individuare alcuni passaggi significativi.

All'origine, le norme antitrust sono pensate in funzione complementare rispetto a quelle sull'instaurazione del mercato interno. Mentre queste ultime mirano a rimuovere gli ostacoli posti dagli Stati membri all'integrazione dei mercati nazionali, le prime sono tese a impedire che questo risultato sia compromesso da condotte delle imprese volte a isolare tali mercati. Nel contempo, alle norme antitrust è attribuita una finalità ulteriore e diversa, quella di tutelare la libera iniziativa economica, in particolare delle piccole e medie imprese

nei confronti di monopoli e posizioni dominanti; il tutto in funzione di garanzia di più generali principi democratici.

In una seconda fase, al di là dell'integrazione del mercato interno e alla funzione di garanzia democratica, si afferma e viene via via a prevalere una finalità di efficienza economica. Il gioco della concorrenza, il libero confrontarsi sul mercato di operatori in gara fra di loro, va protetto in quanto costituisce lo strumento per conseguire i migliori risultati economici. Il passo ulteriore riguarda la redistribuzione di questi risultati. L'obiettivo delle regole antitrust viene così a focalizzarsi sulla tutela dei consumatori piuttosto che delle imprese concorrenti. In definitiva, il regime di concorrenza è chiamato ad assicurare al consumatore, utente finale, la disponibilità di beni alle migliori condizioni di qualità e prezzo.

In questo contesto si inserisce l'istanza di rinnovamento della politica della concorrenza qui in esame. Chi lo propugna non richiede che le precedenti finalità (integrazione del mercato interno, tutela della libera iniziativa, efficienza economica, benessere del consumatore) siano accantonate. Esse hanno prodotto validi risultati e vanno preservate. Si sottolinea, però, che in una situazione mondiale radicalmente mutata sorgono nuove e ineludibili esigenze. Occorre che la concorrenza promuova innovazione, ricerca e sviluppo, consenta alle imprese di giovare di economie di scala, assicuri sicurezza, resilienza, sostenibilità ambientale al sistema industriale europeo, guardi al medio-lungo termine piuttosto che agli effetti di breve termine, si faccia carico di distorsioni della concorrenza di origine extra-UE. Più in generale, la concorrenza deve essere gestita in modo da contribuire a una rilanciata competitività dell'Europa nell'arena mondiale.

3. Adattabilità delle norme del Trattato

Le norme del Trattato sulla concorrenza si prestano ad accogliere le esigenze ora richiamate. I suoi divieti sono infatti formulati in modo ampio (intese restrittive della concorrenza, abuso di posizione dominante), suscettibile di interpretazioni flessibili in sede applicativa. Tra l'altro, si segnala l'espressa menzione del "progresso tecnico", fra le circostanze che legittimano condotte altrimenti vietate (art. 101.3 Tfu).

Le nuove esigenze sono altresì largamente recepite in norme secondarie e linee-guida adottate (o rivedute) di recente dalla Commissione. Mi riferisco in particolare a:

l'esenzione per categoria in tema di intese verticali (regolamento 2022/20 e relative linee-guida), che estende le sue valutazioni a vari tipi di transazioni digitali on-line; l'analoga esenzione per categoria riguardante le intese orizzontali (regolamento 2223/1067 e relative linee guida), che contiene nuove aperture in ordine all'ammissibilità di accordi di ricerca e sviluppo; le linee-guida in tema di pratiche abusive di imprese dominanti volte all'esclusione di concorrenti (Comunicazione 2023/C 116/01), dove si rimarca la evoluzione nel tempo delle priorità applicative al riguardo; infine, le linee-guida in materia di definizione del mercato rilevante (Comunicazione C/2024/1645).

L'atto da ultimo citato merita particolare attenzione. La Commissione ivi precisa che, nella individuazione del mercato rilevante, i mercati geografici possono variare da una dimensione locale a una dimensione globale, a seconda delle circostanze del caso. Essa precisa inoltre che la politica della concorrenza contribuisce alla duplice transizione verde e digitale e alla resilienza del mercato unico. Possono quindi essere consentite catene di approvvigionamento solide e diversificate per prevenire l'eccessiva dipendenza dell'Unione e aumentarne la resilienza economica. Occorre inoltre che fattori di sostenibilità ambientale siano tenuti presenti anche nella definizione del mercato rilevante. La Commissione significativamente conclude che la politica della concorrenza non può prescindere dai recenti sviluppi in tema di digitalizzazione, nuove modalità di offerta di beni e servizi, sempre maggiore interconnessione e globalizzazione degli scambi commerciali.

Alla luce di quanto precede, si conferma che la normativa della UE sulla concorrenza offre un notevole margine di flessibilità. Può essere indirizzata verso un'applicazione rigorosa delle sue tradizionali finalità (quali la tutela dei concorrenti e dei consumatori), ovvero andare oltre, privilegiando esigenze del sistema produttivo europeo nel suo complesso. Si impone evidentemente un bilanciamento fra le varie opzioni, da farsi caso per caso, in ragione delle fattispecie concrete e senza sacrificare oltre misura nessuno degli interessi in gioco, come vuole il principio di proporzionalità.

4. Problemi specifici in tema di concentrazioni

Alla Commissione si muove di frequente il rimprovero di gestire le regole sulle concentrazioni in modo poco favorevole all'emergere di campioni europei in grado di competere con i giganti extra-UE. Il divieto nel 2019 alla fusione Siemens - Alstom viene

generalmente evocato a conferma di questa tendenza. La Commissione – si osserva – è molto attenta ad evitare restrizioni della concorrenza sul mercato interno. Dovrebbe invece maggiormente promuovere la formazione di imprese di dimensione adeguata, capaci di avvalersi delle necessarie economie di scala.

Sull'importanza del fattore “scala” si deve evidentemente convenire. Non c'è dubbio che una grande impresa è idonea, più delle piccole e medie, a conseguire efficienza economica, intraprendere progetti innovativi, potenziare le sue fonti di approvvigionamento, reperire sul mercato risorse umane e finanziamenti. Per questi aspetti, un'applicazione meno restrittiva della disciplina sulle concentrazioni è senz'altro auspicabile. Del resto, come risulta dalle citate linee-guida sulla definizione del mercato rilevante, la Commissione si sta avviando in questa direzione. Va notato, tuttavia, che il difetto dimensionale delle imprese può dipendere anche da ragioni diverse dall'antitrust e che non sempre la creazione di campioni della UE comporta un consolidamento competitivo dell'industria europea.

Sul primo punto, viene subito in considerazione il mancato completamento del mercato interno, specie in materia di servizi. Un mercato europeo unificato favorisce evidentemente la formazione di imprese su scala europea. In presenza di mercati nazionali frazionati, per effetto di ostacoli normativi e amministrativi, è meno facile che questo si realizzi. Si potranno avere campioni nazionali, uno per ciascuno Stato membro, ma non campioni europei. Sotto questo profilo, un allentamento del controllo sulle concentrazioni non appare decisivo; serve piuttosto il pieno dispiegarsi delle libertà garantite dal mercato interno.

Sul secondo punto, la creazione di campioni europei va valutato in relazione alla situazione concorrenziale prevalente nei vari settori. Se esistono giganti mondiali, a fronte dei quali le imprese europee non sono in grado di competere, perché non adeguatamente dimensionate, allora la promozione di campioni europei appare giustificata. La minore concorrenza interna è compensata dalla pressione concorrenziale esterna. Diversamente il sacrificio di rivali interni, in funzione del sorgere di grandi aggregazioni europee, comporta un pregiudizio non necessario al proficuo funzionamento del mercato interno.

5. Concorrenza e regolazione

La politica della concorrenza, per quanto rinnovata, va incontro a dei limiti che le sono strutturalmente connessi. Le norme antitrust intervengono *ex post*, per reprimere condotte collusive o abusive di singole imprese, dopo che le medesime si sono verificate. Non servono pertanto per prevenire *ex ante* pratiche anticoncorrenziali. A questo soccorre la

regolazione, vale a dire specifici interventi normativi, complementari o talora anche derogatori rispetto alle norme antitrust. E' appena il caso di ricordare che regolamentazioni del genere sono state utilizzate per disciplinare la gestione di monopoli e posizioni di dominio in settori attinenti a servizi di interesse pubblico generale.

A giusto titolo, la Commissione è ricorsa alla regolazione in materia di mercati digitali. Lo ha fatto non senza essersi prima avvalsa delle norme antitrust per sanzionare pratiche abusive o collusive dei grandi operatori del settore o per bloccare acquisizioni da parte di quest'ultimi volte a eliminare potenziali concorrenti. Essa ha dovuto peraltro constatare che questo non era sufficiente per scalfire le posizioni dominanti in essere e assicurare sviluppi competitivi dei mercati digitali. Di qui l'adozione del Digital Markets Act (regolamento 2022/1925), che si indirizza ai detentori di grandi piattaforme on-line, suscettibili di condizionare la prestazione dei servizi digitali (i c.d. *gatekeepers*). Il regolamento detta in primo luogo i criteri per identificare i *gatekeepers*; passa poi a stabilire obblighi positivi e negativi a loro carico (condotte da tenere ovvero vietate), disponendo pesanti sanzioni nel caso che questi obblighi non siano rispettati. La nuova normativa è in attuazione dall'inizio 2024, per cui è presto per valutarne l'efficacia; essa non esclude – beninteso - la perdurante applicazione delle regole antitrust.

La Commissione ha fatto altresì ricorso alla regolazione (regolamento 2022/2560) per opporsi a operazioni (in particolare, acquisizioni) effettuate sul mercato interno da imprese estere beneficiarie di sovvenzioni nei loro Paesi nazionali. Questa nuova normativa evidenzia un'interessante combinazione di regole sugli aiuti e sulle concentrazioni; essa fornisce così un utile strumento di difesa delle imprese europee, limitatamente però alle distorsioni in tema di aiuti. Rimangono quindi scoperti quegli altri vantaggi competitivi di imprese estere, in quanto non gravate nei loro Paesi di vincoli e costi paragonabili a quelli stabiliti dalla legislazione europea. Si dovrà quindi pensare a una nuova normativa – anche un'estensione del regolamento 2022/2560 - che cerchi di porvi rimedio. Un modello potrebbe essere fornito dal meccanismo CBAM (regolamento 2023/956), che assoggetta ad apposito prelievo i beni importati nell'Unione che non abbiano scontato nei Paesi di provenienza oneri per emissioni di CO2 analoghi a quelli a carico delle produzioni europee.

Un accenno, infine, a un progetto in corso di elaborazione. La Commissione sta pensando di introdurre mediante regolamento un nuovo strumento di tutela della concorrenza (New Competition Tool - NCT), destinato ad aggiungersi a quelli tradizionali. A differenza di questi ultimi, il nuovo strumento non è volto a reprimere *ex post* condotte lesive della concorrenza, sanzionando chi le ha compiute. Esso si propone piuttosto di individuare e

prevenire *ex ante* il formarsi di strutture di mercato potenzialmente anti-competitive. Si verrebbe in tal modo a colmare una lacuna dell'attuale sistema anti-trust, - che rimane peraltro applicabile a situazioni lesive della concorrenza non bloccate in via preventiva. La natura giuridica di questo nuovo strumento andrà meglio precisata; essa appare in qualche modo ibrida, con elementi che la differenziano sia dalla regolazione sia dalla concorrenza.

6. Concorrenza e politica industriale

Le norme antitrust si prestano ad essere applicate in modo da favorire il rafforzamento tecnologico delle industrie europee invocato nei rapporti Letta e Draghi. Come già notato, esse presentano formulazioni larghe e flessibili, che consentono di valutare intese e concentrazioni dando ampio spazio alla c.d. *innovation defense*. In questo senso si è già mossa la normativa secondaria della Commissione e la sua gestione di singoli casi. Tuttavia, la politica della concorrenza può solo promuovere una razionale allocazione delle risorse esistenti, non può invece sopperire a carenze della struttura industriale europea nel suo complesso. Per fare questo è necessario l'intervento della mano pubblica: alla concorrenza si deve affiancare la politica industriale.

Gli interventi per finalità di politica industriale possono assumere varie modalità, quali sovvenzioni, prestiti agevolati, garanzie, esenzioni fiscali, speciali regolamentazioni per aree geografiche o settori merceologici, preferenze commerciali. Chiaramente, tutte queste misure vengono ad avere un rilievo immediato sul funzionamento dei mercati. Si rende quindi necessario evitare pregiudizievoli conflitti tra politica industriale e politica della concorrenza. Occorre piuttosto curare che le due politiche si integrino fra di loro in modo sinergico, in vista dell'obiettivo comune di assicurare una forte competitività al sistema industriale europeo.

Il compito di fare sì che questo avvenga spetta essenzialmente alla Commissione, le cui attribuzioni si estendono ad un tempo a concorrenza e politica industriale. Questa circostanza, il fatto cioè che le due competenze facciano capo ad una medesima autorità, può facilitare una loro gestione sinergica. Potrebbe però anche rendere meno agevole una composizione equilibrata di situazioni conflittuali. A fronte del ruolo sempre più politico che caratterizza da qualche tempo la Commissione, riemerge ogni tanto la proposta di affidare l'antitrust a una entità separata. Non mancano buone ragioni che militano a favore di una soluzione del genere. Ma fino a che essa non si realizzi, è la Commissione che deve

organizzarsi nel suo interno per meglio rispondere all'esigenza di armonizzare concorrenza e politica industriale.

7. *Considerazioni conclusive*

L'auspicato rinnovamento della politica europea di concorrenza non dovrebbe incontrare particolari ostacoli alla sua attuazione. I divieti antitrust si prestano ad essere interpretati in modo ampio, tale da ricomprendere finalità di carattere economico-sociale, al di là della tradizionale tutela dei concorrenti e dei consumatori. La Commissione si è già dimostrata sensibile alle nuove esigenze, con l'adozione di norme secondarie, linee-guida e decisioni di casi concreti, orientate nella nuova direzione. Non c'è dubbio altresì che la Commissione è pronta ad accogliere le sollecitazioni per un impiego meno restrittivo del controllo sulle concentrazioni. Con l'avvertenza, tuttavia, che la lamentata scarsità di campioni europei dipende dal persistente frazionamento dei mercati nazionali non meno che da un eccessivo rigore nell'applicazione delle norme sulle concentrazioni.

Le norme antitrust vanno peraltro incontro a un limite strutturale, in quanto volte unicamente a reprimere *ex post* condotte di imprese che risultano lesive della concorrenza. Bene ha fatto, dunque, la Commissione a ricorrere a una regolazione *ex ante* per disciplinare la gestione delle grandi piattaforme on line, che condizionano la prestazione dei servizi digitali. Opportuna appare altresì la decisione della Commissione di porre mano ad appositi atti regolatori per integrare talune carenze della normativa antitrust. Lo ha già fatto per tutelare le imprese italiane di fronte ad acquisizioni sul mercato interno da parte di operatori esteri che si giovano di sovvenzioni dei loro Paesi di origine. Analoga tutela potrebbe essere estesa per i casi in genere di asimmetrie legislative, che avvantaggiano imprese estere non soggette a vincoli e costi raffrontabili con quelli delle nostre imprese. Interessante appare altresì l'idea, cui la Commissione sta attualmente lavorando, di introdurre un nuovo strumento di tutela della concorrenza a complemento di quelli esistenti. Questo NCT dovrebbe servire per monitorare e reprimere *ex ante* sviluppi del mercato non ancora distorsivi della concorrenza, ma suscettibili di farlo in seguito.

La politica della concorrenza deve essere opportunamente integrata dalla politica industriale. Le norme antitrust possono bensì assicurare una razionale allocazione delle risorse produttive esistenti, ma non sono in grado di supplire a carenze strutturali del mercato. A conseguire la competitività tecnologica del sistema produttivo europeo auspicata dal Rapporto Draghi, si rende necessario un robusto intervento della mano

pubblica in sede europea e nazionale. Sorge quindi un problema di coordinamento fra disciplina antitrust e misure di politica industriale. E' inevitabile che la prima subisca una qualche compressione e allentamento per effetto delle seconde. Tocca tuttavia alla Commissione, la cui competenza si estende alle due sfere di azione, fare in modo che questo sia contenuto entro limiti ragionevoli. Al riguardo, non appare superfluo ricordare la sottolineatura dell'art. 119 Tfu, che esige conformità delle politiche economiche UE e degli SM con il "principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza".

Towards a revamped competition policy

Gian Luigi Tosato

Abstract

The renewal of competition policy advocated by the Draghi Report requires an expansion of the traditional objectives of antitrust rules (essentially the protection of competitors and consumers) to broader economic and social goals. This faces no obstacles within the Treaty's provisions, given their broad and flexible formulation. Recent secondary legislation and guidelines from the Commission, as well as its decisions in concrete cases, are moving in the same direction. Also regarding mergers, the Commission now appears sensitive to the need not to hinder the formation of European champions, capable of better competing in the global arena. Competition policy, due to its structural limits, must be appropriately integrated with regulation and industrial policy. Regulation serves to govern ex ante anticompetitive conduct, which antitrust rules can only address ex post, after their actual occurrence. Therefore, the Commission rightly regulated, preventively, the management of large online platforms to protect digital service providers. On the other hand, antitrust can only ensure a rational allocation of existing productive resources and cannot compensate for structural market deficiencies. To achieve the technological competitiveness of the European industrial system as desired by the Draghi Report, a strong public intervention is therefore necessary. Hence the need for synergistic coordination between competition and industrial policy, to avoid conflicts between them, as well as excessive compression of antitrust regime.

Summary: 1. Introductory Remarks. 2. Evolution of Antitrust Objectives. 3. Adaptability of Treaty Provisions. 4. Specific Issues Regarding Mergers. 5. Competition and Regulation. 6. Competition and Industrial Policy. 7. Concluding Remarks

1. Introductory Remarks

Recently, a plurality of authoritative voices have called for a renewal of the European competition policy: Draghi invokes it in his report on revitalizing Europe; President Von der Leyen considers it necessary while outlining Commissioner Ribera's tasks; Letta

recommends it in his report on the developments of the single market. The basic idea is that competition policy needs to be restructured to enable EU businesses to compete more effectively in a profoundly changed global context.

This expressed need—essentially shared here—raises a series of questions. It is necessary to ask to what extent the current competition rules can be adapted, whether this concerns only substantive rules or also procedural ones, and whether it involves the institutional framework responsible for their enforcement. The desired renewal also involves the relationships between regulation and competition, as well as between competition and industrial policy, relationships that reveal increasingly intense interconnections compared to the past.

The themes outlined here are the subject, albeit in rapid summary and without claiming completeness, of the present work. With the caveat that the considerations developed herein pertain solely to antitrust legislation; State aid rules—which are also encompassed by the Treaty in the chapter on competition rules—are thus excluded.

2. Evolution of Antitrust Objectives

The discussion can appropriately begin with the evolution over time of the objectives assigned to competition. By schematizing to the maximum and in line with the case law of the European Courts, some significant passages can be identified.

Originally, antitrust rules were designed to complement those concerning the establishment of the internal market. While the latter aimed to remove obstacles posed by Member States to the integration of national markets, the former were intended to prevent this outcome from being compromised by business conduct aimed at isolating these markets. Concurrently, antitrust rules were assigned an additional and different objective: to protect free economic initiative, particularly of small and medium-sized enterprises, against monopolies and dominant positions; all in service of ensuring broader democratic principles.

In a second phase, beyond the integration of the internal market and the function of democratic guarantee, an objective of economic efficiency emerges and gradually prevails. The competition game, the free confrontation in the market among competing operators, must be protected as it constitutes the tool for achieving the best economic results. The next step concerns the redistribution of these results. The objective of antitrust rules thus

came to focus on protecting consumers rather than competing enterprises. Ultimately, the competition regime is called upon to ensure that the consumer, as the end user, has access to goods under the best quality and price conditions.

The call for a renewal of the competition policy examined here fits into this context. Those advocating it do not request that the previous objectives (internal market integration, protection of free initiative, economic efficiency, consumer welfare) be set aside. They have produced valid results and must be preserved. However, it is emphasized that in a radically changed global situation, new and unavoidable needs arise. Competition must promote innovation, research and development; allow companies to benefit from economies of scale; ensure security, resilience and environmental sustainability of the European industrial system; focus on the medium to long term rather than short-term effects; and address competition distortions originating outside the EU. More generally, competition must be managed in a way that contributes to a revitalized competitiveness of Europe in the global arena.

3. Adaptability of Treaty Provisions

The Treaty's competition rules are amenable to accommodating the currently cited needs. Their prohibitions are indeed formulated broadly (restrictive agreements, abuse of dominant position), susceptible to a flexible interpretation and application. Moreover, it explicitly mentions "technical progress" is explicitly mentioned among the circumstances that legitimize otherwise prohibited behaviors (Article 101.3 TFEU).

The new needs are also largely reflected in secondary legislation and guidelines recently adopted (or revised) by the Commission. Specifically, these include: the block exemption concerning vertical agreements (Regulation 2022/20 and related guidelines), which extends its assessments to various types of online digital transactions; the analogous block exemption regarding horizontal agreements (Regulation 2223/1067 and related guidelines), which includes new openings regarding the admissibility of research and development agreements; the guidelines on abusive exclusionary practices by dominant firms (Communication 2023/C 116/01), which highlight the evolution over time of enforcement priorities; and finally, the guidelines on relevant market definition (Communication C/2024/1645).

The last-mentioned act deserves particular attention. The Commission specifies therein that, in identifying the relevant market, geographical markets can range from a local to a

global dimension, depending on the circumstances of the case. It also clarifies that competition policy contributes to the twin green and digital transition and the resilience of the internal market. Therefore, robust and diversified supply chains can be allowed to prevent excessive dependence of the Union and to increase its economic resilience. Additionally, environmental sustainability factors must be considered in defining the relevant market. The Commission significantly concludes that competition policy cannot disregard recent developments in digitization, new methods of offering goods and services, and the ever-increasing interconnection and globalization of trade exchanges.

In light of the above, it is confirmed that EU competition law offers considerable flexibility. It can be directed towards a strict application of its traditional objectives (such as the protection of competitors and consumers) or go beyond, favoring the needs of the European production system as a whole. A balance between the various options is evidently required, to be handled case by case, based on concrete situations, and without excessively sacrificing any of the interests at stake, as required by the principle of proportionality.

4. Specific Issues Regarding Mergers

The Commission is often criticized for managing merger rules in a way that is unfavorable to the emergence of European champions capable of competing with extra-EU giants. The 2019 prohibition of the Siemens-Alstom merger is generally cited as confirmation of this trend. It is observed that the Commission is very careful to avoid competition restrictions in the internal market. Instead, it should more actively promote the formation of adequately sized companies capable of leveraging necessary economies of scale.

The importance of the “scale” factor is evidently acknowledged. There is no doubt that a large company is more capable than small and medium-sized enterprises to achieve economic efficiency, undertake innovative projects, strengthen its supply sources, and secure human and financial resources in the market. For these aspects, a less restrictive application of merger rules is certainly desirable. Moreover, as evidenced by the aforementioned guidelines on the relevant market definition, the Commission is moving in this direction. However, it should be noted that the scale defect of companies may also result from reasons other than antitrust issues, and that the creation of EU champions does not always lead to a competitive consolidation of the European industry.

Regarding the first point, the incomplete internal market, especially in services, is immediately considered. A unified European market evidently favors the formation of

companies on a European scale. In the presence of fragmented national markets, due to regulatory and administrative obstacles, this is less likely to occur. National champions may emerge, one for each Member State, but not European champions. From this perspective, a relaxation of merger controls does not appear decisive; rather, the full deployment of the freedoms guaranteed by the internal market is needed.

Regarding the second point, the creation of European champions must be assessed in relation to the competitive situation prevailing in the various sectors. If global giants exist, against which European companies cannot compete because they are not adequately sized, then promoting European champions is justified. The reduced internal competition is offset by external competitive pressure. Conversely, sacrificing internal rivals to foster large European aggregations results in an unnecessary prejudice to the effective functioning of the internal market.

5. Competition and Regulation

Competition policy, even if renewed, faces limits that are structurally connected to it. Antitrust rules intervene *ex post* to suppress collusive or abusive conduct by individual companies after they have occurred. They do not serve, therefore, to prevent anticompetitive practices *ex ante*. Regulation—specific legislative interventions, complementary or sometimes even derogatory from antitrust rules—addresses this gap. It is appropriate to recall that such regulations have been used to impose rules on monopolies and dominant positions related to services of general public interest.

The Commission has rightly resorted to regulation concerning digital markets. It did so not without first using antitrust rules to sanction abusive or collusive practices by major sector operators or to block acquisitions by these operators aimed at eliminating potential competitors. However, it had to acknowledge that this was insufficient to undermine existing dominant positions and ensure competitive developments in digital markets. Hence, the adoption of the Digital Markets Act (Regulation 2022/1925), which targets holders of large online platforms capable of conditioning the provision of digital services (the so-called gatekeepers). The regulation first sets criteria for identifying gatekeepers; it then establishes positive and negative obligations for them (conduct to be maintained or prohibited), imposing heavy sanctions if these obligations are not respected. The new legislation is being implemented from the beginning of 2024, making it too early to assess its effectiveness; clearly, it does not exclude the continued application of antitrust rules.

The Commission has also resorted to regulation (Regulation 2022/2560) to oppose operations (particularly acquisitions) carried out in the internal market by foreign companies benefiting from subsidies in their home countries. This new legislation highlights an interesting combination of aid and merger rules; it thus provides a useful tool for defending European companies, albeit limited to distortions related to State aid. Other competitive advantages of foreign companies not burdened in their countries with constraints and costs comparable to those established by European legislation remain uncovered. Therefore, a new legislation should be considered—possibly an extension of Regulation 2022/2560—that seeks to address this. A model could be provided by the CBAM mechanism (Regulation 2023/956), which subjects imported goods to a specific levy if they have not borne CO₂ emission charges in their country of origin similar to those established for European productions.

Finally, a mention of an ongoing project. The Commission is considering introducing a new competition protection tool (New Competition Tool - NCT), intended to complement traditional tools. Unlike the latter, the new tool is not aimed at ex post suppressing conducts harmful to competition, sanctioning those who have committed them. Instead, it seeks to identify and prevent ex ante the formation of potentially anticompetitive market structures. This would fill a gap in the current antitrust system, which remains however applicable to competition-harming situations not blocked preventively. The legal nature of this new tool needs to be better defined; it appears somewhat hybrid, with elements differentiating it from both regulation and competition.

6. Competition and Industrial Policy

Antitrust rules can be applied in a way that favors the technological strengthening of European industries, as invoked in the Letta and Draghi reports. As already noted, they present broad and flexible formulations, allowing the evaluation of agreements and mergers with ample space for so-called innovation defense. The Commission's secondary legislation and its handling of individual cases have already moved in this direction. However, competition policy can only promote a rational allocation of existing resources; it cannot compensate for structural deficiencies in the European industrial structure as a whole. To achieve this, public intervention is necessary: competition must be complemented by industrial policy.

Industrial policy interventions can take various forms, such as subsidies, low-interest loans, guarantees, tax exemptions, special regulations for geographical areas or economic sectors, trade preferences. Clearly, all these measures have an immediate impact on market functioning. It is, therefore, necessary to avoid harmful conflicts between industrial policy and competition policy. Instead, care must be taken to see to it that the two policies integrate synergistically, aiming for the common objective of ensuring strong competitiveness of the European industrial system.

The task of ensuring this falls essentially to the Commission, whose responsibilities extend to both competition and industrial policy. This circumstance, the fact that both competencies fall under the same authority, can facilitate their synergistic management. However, it could also make a balanced resolution of conflicting situations less straightforward. Given the increasingly political role that the Commission has assumed in recent times, the proposal to entrust antitrust to a separate entity re-emerges from time to time. There are good reasons in favor of such a solution. But until it is realized, the Commission must organize itself internally to better respond to the need to harmonize competition and industrial policy.

7. Concluding Remarks

The desired renewal of the European competition policy should not encounter particular obstacles to its implementation. Antitrust rules can be interpreted broadly enough to encompass economic and social objectives beyond the traditional protection of competitors and consumers. The Commission has already shown sensitivity to the new needs by adopting secondary legislation, guidelines, and decisions in concrete cases oriented in the new direction. There is also no doubt that the Commission is ready to respond to calls for a less restrictive application of merger controls. However, it is noted that the criticized scarcity of European champions depends on the persistent fragmentation of national markets not less than on excessive rigor in applying merger rules.

Moreover, antitrust rules face a structural limit, as they aim solely to suppress ex post conduct by companies that proves harmful to competition. Therefore, the Commission did well to resort to ex ante regulation to manage large online platforms that control the provision of digital services. Similarly appropriate is the Commission's decision to adopt specific regulatory acts to address certain shortcomings of antitrust legislation. It has already done so to protect Italian companies against acquisitions in the internal market by

foreign operators benefiting from subsidies in their countries of origin. Similar protection could be extended more generally to cases of legislative asymmetries, which advantage foreign companies not subject to constraints and costs comparable to those established by European legislation. The idea, currently being worked on by the Commission, of introducing a new competition protection tool to complement existing ones also appears interesting. This NCT should serve to monitor and suppress ex ante market developments not yet distorting competition but potentially susceptible to doing so later.

Competition policy must be appropriately integrated with industrial policy. Antitrust rules can ensure a rational allocation of existing productive resources but cannot compensate for structural market deficiencies. To achieve the technological competitiveness of the European industrial system as advocated by the Draghi Report, robust public intervention at both European and national levels is necessary. Therefore, a coordination problem arises between antitrust rules and industrial policy measures. It is inevitable that the former undergo some compression and relaxation due to the latter. However, it is up to the Commission, whose competence extends to both areas of action, to ensure that this is contained within reasonable limits. In this regard, it is not superfluous to recall the emphasis of Article 119 TFEU, which requires the conformity of EU economic policies and those of Member States with the “principle of an open and competitive market economy.”