



La comunicazione riveduta sulla definizione del mercato per i casi di concorrenza

Brussels, 8 febbraio 2024

1. **Perché la Commissione ha adottato la comunicazione riveduta?**

Gli orientamenti riveduti presentati oggi sono la prima revisione della comunicazione sulla definizione del mercato (di seguito "la comunicazione") dalla sua adozione nel 1997. Da allora si sono verificati importanti cambiamenti sociali e tecnologici, primo fra tutti la digitalizzazione, e si sono registrati sviluppi significativi sia nella prassi della Commissione in materia di applicazione del diritto della concorrenza, sia nella giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione.

Tra il 2020 e il 2021 la Commissione ha effettuato una valutazione approfondita della comunicazione, dalla quale è emerso che, sebbene la comunicazione del 1997 rimanesse pertinente e generalmente adeguata al suo scopo, erano necessari alcuni aggiornamenti e chiarimenti per allinearla alle nuove realtà del mercato e agli sviluppi suddetti. La comunicazione tiene conto, tra l'altro, degli orientamenti politici contenuti nella comunicazione della Commissione "[Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide](#)" del novembre 2021.

2. **Perché la definizione del mercato è importante?**

In termini generali, la definizione del mercato è una prima importante fase intermedia dell'analisi che la Commissione svolge per valutare le concentrazioni e la maggior parte dei casi di antitrust. Permette alla Commissione di delimitare l'ambito nel quale le imprese sono in concorrenza e di valutare il potere di mercato delle singole imprese. Gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno sottolineato l'importanza della definizione del mercato per l'applicazione del diritto dell'UE in materia di concorrenza.

La definizione del mercato incide anche su altri aspetti sostanziali e procedurali del diritto della concorrenza dell'UE. Ad esempio, in termini sostanziali, è necessario definire i mercati per stabilire le quote di mercato al di sotto delle quali determinati accordi tra imprese possono beneficiare di un'esenzione dalle norme in materia di concorrenza. In termini procedurali, le quote di mercato possono essere utilizzate per determinare se a un caso specifico di concentrazione si applichi una procedura semplificata.

3. **La comunicazione riveduta si applica a tutti i settori d'attività?**

Sì. L'obiettivo della comunicazione riveduta è di fornire una visione d'insieme dei principi applicati alla definizione del mercato, indipendentemente dai settori o dai mercati specifici interessati. Se sono forniti orientamenti specifici, ad esempio in materia di innovazione, mercati multilaterali o mercati post-vendita, i principi enunciati possono essere applicati a tutti i settori, anche se le considerazioni possono essere più pertinenti per alcuni settori specifici (come il settore digitale).

4. **Quali sono le principali differenze rispetto alla comunicazione precedente?**

La comunicazione riveduta fornisce orientamenti nuovi o aggiuntivi su varie questioni fondamentali per la definizione del mercato:

- spiegazioni sui principi della definizione del mercato e sul modo in cui è utilizzata ai fini dell'applicazione delle regole di concorrenza;
- maggiore enfasi sugli elementi non legati al prezzo, quali l'innovazione, l'affidabilità dell'approvvigionamento e la qualità dei prodotti e dei servizi;
- chiarimenti in merito all'applicazione prospettica della definizione del mercato, in particolare nei mercati soggetti a transizioni strutturali, quali i cambiamenti tecnologici o normativi;
- orientamenti in relazione alla definizione del mercato nei mercati digitali, ad esempio le piattaforme multilaterali e gli "ecosistemi digitali" (quali i prodotti costruiti sulla base di un

sistema operativo mobile);

- principi relativi ai mercati fortemente innovativi, precisando come valutare i mercati quando le imprese competono sul piano dell'innovazione anche mediante prodotti in fase di sviluppo;
- maggiori orientamenti sulla definizione del mercato geografico, comprese le condizioni che consentono di definire i mercati come mercati globali, mercati a livello dello Spazio economico europeo e mercati nazionali o locali, nonché su come tenere conto delle importazioni per definire il mercato geografico rilevante;
- chiarimenti sulle tecniche quantitative, come il test SNISSP ("small but significant and non-transitory increase in price" - criterio dell'aumento modesto ma significativo e non transitorio dei prezzi) che la Commissione può utilizzare per definire un mercato;
- orientamenti estesi sulle possibili fonti di prova e sul loro valore probatorio, elaborati sulla base dell'esperienza concreta della Commissione e dell'approccio alla definizione del mercato basato sui fatti.

La comunicazione ribadisce che la definizione del mercato rappresenta una fase intermedia del processo di valutazione sotto il profilo della concorrenza. Tale processo esamina tutte le limitazioni cui sottostanno le imprese interessate nei mercati del prodotto e nei mercati geografici rilevanti e può comprendere una valutazione delle barriere all'ingresso e all'espansione, l'impatto delle economie di scala (comprese quelle derivanti da attività al di fuori del mercato) o gli effetti di rete, oltre che l'accesso ad attività e input specifici.

5. In che modo la comunicazione riveduta affronta la concorrenza globale?

La comunicazione riveduta tiene conto della natura sempre più interconnessa e globalizzata degli scambi commerciali che caratterizza alcuni mercati.

In primo luogo, la comunicazione riveduta chiarisce quando i mercati possono essere considerati globali. Partendo dal presupposto che il mercato geografico rilevante comprenda zone con condizioni di concorrenza sufficientemente omogenee, la comunicazione riveduta chiarisce che i mercati possono essere considerati globali quando i clienti di tutto il mondo "*hanno accesso ai medesimi fornitori a condizioni analoghe, indipendentemente dalla propria ubicazione*" (punto 69). Gli orientamenti riveduti chiariscono anche il ruolo di alcuni fattori, quali le quote di mercato, i prezzi, le preferenze dei clienti, i comportamenti di acquisto, i costi legati al cambio di fornitore e altri ostacoli all'approvvigionamento dei clienti in diversi settori, i costi di trasporto e i flussi commerciali. Inoltre, la comunicazione spiega nello specifico quando i vincoli imposti dalle importazioni possono essere considerati sufficienti per determinare mercati globali.

In *secondo luogo*, nella comunicazione riveduta vi sono diversi riferimenti a mercati che hanno potenzialmente una dimensione globale, citando una serie di precedenti in diversi settori (ad esempio i servizi informatici, le apparecchiature aerospaziali civili) in cui la Commissione ha concluso che la portata dei mercati era presumibilmente globale.

In *terzo luogo*, la comunicazione riveduta contiene spiegazioni sul trattamento da applicare alle importazioni attuali o future nella valutazione della Commissione. In particolare, la comunicazione riveduta chiarisce che, nella misura in cui i flussi commerciali globali attuali o futuri non sono sufficienti a creare mercati globali, tutti i vincoli derivanti dalle importazioni dovrebbero essere presi in considerazione nella valutazione sotto il profilo della concorrenza effettuata dalla Commissione.

In *quarto luogo*, la comunicazione riveduta sottolinea che, per definire il mercato rilevante, è possibile prendere in considerazione le transizioni strutturali a cui mercati specifici possono essere soggetti, comprese quelle eventualmente connesse alla globalizzazione. Ciò significa, ad esempio, che le modifiche previste nel quadro normativo (in Europa o altrove) possono consentire, a seconda del caso, una definizione di mercati geografici più ampi.

In *quinto luogo*, la comunicazione indica che i mercati possono essere definiti globali anche escludendo aree specifiche se l'esclusione di determinati paesi è dovuta a elevate barriere all'ingresso o ad altri ostacoli che impediscono un accesso a livello mondiale da parte dei clienti.

Nel complesso, tutti questi punti forniscono orientamenti esaustivi sull'approccio applicato dalla Commissione e illustrano come essa possa tenere adeguatamente conto, caso per caso, delle diverse condizioni del mercato nei vari settori.

6. In che modo la comunicazione riveduta affronta la digitalizzazione?

La comunicazione riveduta fornisce orientamenti specifici sulle questioni che i portatori di interessi hanno indicato come particolarmente rilevanti per i mercati digitali. Tra queste problematiche figurano, ad esempio, la definizione del mercato in relazione alle piattaforme multilaterali, la

concorrenza in materia di innovazione, gli ecosistemi digitali, il calcolo della quota di mercato nei mercati a prezzo zero e nei mercati offline rispetto a quelli online.

7. *In che modo la nuova comunicazione tiene conto della concorrenza non basata sui prezzi?*

La comunicazione riveduta riconosce che parametri diversi dal prezzo possono essere rilevanti ai fini della definizione del mercato se i clienti ne tengono conto nelle loro decisioni di acquisto.

Questi parametri comprendono l'innovazione e gli aspetti qualitativi dei prodotti e dei servizi - quali la sostenibilità, l'uso efficace delle risorse, la durabilità, il valore e la varietà degli usi offerti, la possibilità di integrare il prodotto con altri prodotti, l'immagine trasmessa o la protezione della sicurezza e della privacy offerta, la disponibilità, anche in termini di tempi di realizzazione, la resilienza delle catene di approvvigionamento, l'affidabilità dell'approvvigionamento e i costi di trasporto. Gli elementi elencati hanno valore indicativo e non sono esaustivi.

La comunicazione affronta inoltre esplicitamente la questione dei mercati a prezzo zero (in cui i prodotti o i servizi sono offerti gratuitamente o quantomeno senza compensazione pecuniaria), particolarmente presenti nel contesto delle piattaforme multilaterali, che per definizione non consentono una concorrenza sui prezzi. Al riguardo, la comunicazione riconosce che strumenti specifici, come il test SSNIP, potrebbero non essere adatti a definire tali mercati.

8. *La comunicazione riveduta segnala un maggiore intervento nei mercati ad alta intensità di innovazione?*

Proteggere l'innovazione è essenziale per l'economia dell'UE e per i suoi cittadini. Per questo motivo l'innovazione è uno dei fattori presi in considerazione dalla Commissione nella valutazione dei casi di concorrenza. Ad esempio, nei casi di concentrazione, le imprese sono tenute a fornire, nel formulario standard di notifica, informazioni relative all'innovazione e ai prodotti in fase di sviluppo.

Di norma, l'esame dei potenziali effetti dell'innovazione sulla concorrenza costituisce un ambito prioritario per la Commissione, come testimonia l'aggiunta, nella comunicazione riveduta, di una sezione relativa alla definizione del mercato in presenza di una significativa attività di ricerca e sviluppo ("R&S"), nonché i vari riferimenti all'innovazione come fattore di concorrenza non basata sul prezzo. Tuttavia, gli orientamenti aggiornati sulla definizione del mercato e sull'innovazione non implicano di per sé che la Commissione rafforzi i suoi interventi in questo settore. La comunicazione riveduta mira a fornire più orientamenti e maggiore trasparenza alle imprese che partecipano ai mercati ad alta intensità di innovazione, chiarendo i principi applicati per definire i mercati nei settori innovativi caratterizzati da attività di R&S.

9. *Qual è il ruolo del test SSNIP ai sensi della comunicazione?*

Il test SSNIP si basa sull'idea di definire i confini di un mercato individuando i prodotti ai quali i clienti passerebbero in caso di lieve aumento del prezzo del prodotto di riferimento e in che misura lo farebbero. La comunicazione riveduta chiarisce che, nella maggior parte dei casi, il test SSNIP serve principalmente da quadro concettuale per l'interpretazione delle prove disponibili. Sebbene per valutare il mercato rilevante possa ricorrere ai principi del test SSNIP, la Commissione non è tenuta ad applicare empiricamente questo test, e altri tipi di prove sono ugualmente validi per orientare la definizione del mercato.

La comunicazione riveduta mostra inoltre che gli strumenti utilizzati dalla Commissione per definire i mercati evolvono nel tempo. Basandosi sulle variazioni dei prezzi, il test SSNIP non può essere utilizzato per un prodotto a cui i clienti hanno accesso gratuitamente, come succede in molti mercati digitali. In casi del genere, la Commissione ha pertanto tenuto conto delle caratteristiche qualitative dei prodotti o servizi e ha applicato i principi del metodo "Small but Significant Decrease in Quality" per valutare il comportamento dei clienti che cambiano fornitore, come spiegato nella comunicazione riveduta (ad esempio in relazione al caso AT.40099 Google Android).

10. *Perché la comunicazione riveduta fornisce orientamenti sulle quote di mercato, che riguardano la valutazione sotto il profilo della concorrenza e non la definizione del mercato in quanto tale?*

Come la comunicazione del 1997, anche la comunicazione riveduta contiene una sezione dedicata al calcolo delle quote di mercato. La definizione del mercato permette infatti di calcolare la quota di mercato detenuta da ciascuna impresa operante sul mercato o sui mercati in questione, un aspetto che può essere importante per la valutazione sotto il profilo della concorrenza del singolo caso.

La comunicazione chiarisce tuttavia che il calcolo delle quote di mercato è solo uno degli obiettivi

della definizione del mercato e che la Commissione e le imprese possono (ma non devono) utilizzare le quote di mercato per valutare la forza concorrenziale di un'impresa.

La prassi della Commissione dimostra che le quote di mercato possono fornire informazioni utili, ad esempio in mercati con prodotti piuttosto omogenei e variazioni limitate delle dinamiche di mercato nel tempo. In altri casi, la Commissione si basa prevalentemente su altri fattori per valutare il potere di mercato, una pratica che può rivelarsi particolarmente adatta a valutare gli effetti sull'innovazione, il potere di mercato di imprese che possono avere un peso sotto il profilo della concorrenza (come le start-up) o un futuro ingresso nel mercato.

In altre parole, la comunicazione riveduta descrive in che modo la Commissione e le imprese possono calcolare le quote di mercato se lo ritengono utile per la valutazione, ma non limita in alcun modo la capacità della Commissione o delle imprese di basarsi su modalità alternative per misurare il potere di mercato.

11. *In che modo la comunicazione riveduta cambierà l'applicazione delle norme in materia di concorrenza?*

La comunicazione riveduta sulla definizione del mercato sosterrà le attività svolte dalla Commissione e dalle autorità nazionali garanti della concorrenza nello Spazio economico europeo ("SEE") per definire i mercati rilevanti; questa operazione costituisce un passo importante in molti casi di antitrust e concentrazione. Si prevede inoltre che rafforzi la certezza del diritto e la prevedibilità delle decisioni, apporti una maggiore efficienza procedurale per le autorità e aiuti le imprese a conformarsi al diritto dell'UE in materia di concorrenza.

La definizione del mercato è un primo passo importante nella valutazione di un caso di concorrenza, il cui esito dipende tuttavia da altri fattori (ad esempio l'esistenza di un potere di mercato, gli effetti di un determinato comportamento, l'impatto di una concentrazione). Ciò premesso, l'applicazione di una solida metodologia nella definizione dei mercati rilevanti facilita tale valutazione, contribuendo a strutturarla e a concentrare l'indagine sugli aspetti fondamentali.

12. *In che modo la comunicazione riveduta garantisce l'allineamento con le controparti internazionali?*

La Commissione ha collaborato strettamente con le autorità nazionali garanti della concorrenza del SEE in sede di valutazione e revisione della comunicazione. Nel corso della revisione ha inoltre consultato le autorità nazionali garanti della concorrenza di diverse giurisdizioni non appartenenti al SEE. I riscontri ricevuti durante tali scambi si sono rivelati fruttuosi per il processo di revisione e sosterranno l'allineamento degli approcci relativi alla definizione del mercato a livello internazionale.

13. *La comunicazione riveduta svolgerà un ruolo ai fini dell'applicazione del regolamento sui mercati digitali?*

No. La Commissione non prevede di effettuare valutazioni della definizione del mercato ai sensi del regolamento sui mercati digitali, in quanto l'approccio normativo di questo regolamento non si basa sul conseguimento di un potere di mercato ai sensi del diritto dell'UE in materia di concorrenza.

Per ulteriori informazioni

[Comunicato stampa](#)

[Pagina web dedicata](#)

QANDA/23/6002

Contatti per la stampa:

[Lea ZUBER](#) (+32 2 29 56298)

[Sara SIMONINI](#) (+32 2 298 33 67)

Informazioni al pubblico: contattare [Europe Direct](#) telefonicamente allo [00 800 67 89 10 11](#) o per [e-mail](#)