

Relazione speciale

## Il controllo delle concentrazioni nell'UE e i procedimenti antitrust esperiti dalla Commissione: occorre innalzare la sorveglianza del mercato



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I - XI
<b>Introduzione</b>	01 - 18
<b>Le norme in materia di concorrenza nell'UE</b>	01 - 02
<b>Il ruolo della Commissione quale autorità preposta all'applicazione delle norme in materia di concorrenza</b>	03 - 09
<b>Ruolo delle autorità degli Stati membri nei procedimenti antitrust</b>	10 - 15
<b>Controllo delle concentrazioni a livello UE e nazionale</b>	16 - 18
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	19 - 23
<b>Osservazioni</b>	24 - 90
<b>Alcune limitazioni nella capacità della Commissione di monitorare i mercati, nonché di effettuare accertamenti e indagini</b>	24 - 38
La capacità di accertamento della Commissione risente della limitatezza delle risorse	27 - 36
L'approccio alla definizione della priorità dei casi non era ottimale	37 - 38
<b>La Commissione ha fatto buon uso dei poteri conferitile per l'applicazione della normativa, ma permangono sfide</b>	39 - 72
La Commissione ha adottato tutte le decisioni sulle concentrazioni entro i termini di legge, ma il loro numero crescente esercita pressioni sulle limitate risorse disponibili	40 - 47
Le decisioni antitrust della Commissione hanno fronteggiato problemi di concorrenza, ma i procedimenti continuano a richiedere molto tempo	48 - 56
La Commissione non ha ancora pienamente affrontato le nuove complesse sfide per l'applicazione della normativa insite nei mercati digitali	57 - 63
La Commissione ha inflitto ammende elevate, ma non ha alcuna certezza del loro effetto deterrente	64 - 72
<b>La Commissione ha operato in stretta collaborazione con le autorità nazionali garanti della concorrenza, ma sono possibili miglioramenti</b>	73 - 77

**La Commissione fornisce informazioni solo limitate sul conseguimento di obiettivi come il benessere dei consumatori** 78 - 90

La Commissione ha incontrato difficoltà a valutare la performance delle proprie attività volte all'applicazione della normativa 80 - 86

Le relazioni della Commissione si sono focalizzate sulle attività anziché sull'impatto 87 - 90

**Conclusioni e raccomandazioni** 91 - 103

## **Allegati**

**Allegato I – Obiettivi giuridici dell'applicazione delle norme UE in materia di concorrenza**

**Allegato II – Riferimenti essenziali alle norme UE in materia di concorrenza**

**Allegato III – Indagini e progetti di decisione notificati tramite la REC, 2010-2019**

**Allegato IV – Indicatori di performance della DG COMP per il controllo delle concentrazioni e i procedimenti antitrust**

**Acronimi e abbreviazioni**

**Glossario**

**Risposte della Commissione**

**Équipe di audit**

**Cronologia**

## Sintesi

**I** Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea tutela la leale concorrenza tra le imprese nel mercato interno dell'UE e nell'interesse dei consumatori. A tal fine, la Commissione è investita di notevoli poteri di indagine e decisionali, che le consentono di vietare accordi anticoncorrenziali tra imprese o di agire contro imprese che abusano della propria posizione nel mercato interno ("procedimenti antitrust"). La Commissione esamina inoltre le maggiori concentrazioni di imprese per il loro impatto sulla concorrenza nel mercato interno ("controllo delle concentrazioni").

**II** Sia la Commissione che le autorità nazionali garanti della concorrenza (ANGC) negli Stati membri dell'UE possono applicare direttamente le norme UE in materia di concorrenza nei casi di antitrust che pregiudicano gli scambi tra Stati membri. La Commissione ha definito i criteri di ripartizione dei casi tra gli Stati membri e la Commissione.

**III** Il presente audit è il primo espletato dalla Corte sul ruolo della Commissione quale autorità preposta all'applicazione delle norme in materia di concentrazioni e antitrust. Negli ultimi dieci anni l'applicazione delle norme UE in materia di concorrenza ha subito cambiamenti significativi nelle dinamiche di mercato ed è al centro dell'interesse e del dibattito pubblico. Nel corso dell'audit, la Corte ha valutato se la Commissione, tramite la direzione generale della Concorrenza, avesse applicato con efficacia le norme UE in materia di concorrenza nel controllo delle concentrazioni e nei procedimenti antitrust. A tal fine, ha analizzato la capacità di accertamento e di indagine della Commissione e le modalità con cui si è valsa dei propri poteri esecutivi nel controllo delle concentrazioni e nei procedimenti antitrust. Ha inoltre esaminato in che modo la Commissione cooperasse con le ANGC, riferisse i risultati ottenuti grazie alle proprie attività di applicazione della normativa, nonché ricevesse riscontri. Nella relazione della Corte sono segnalate questioni che potrebbero ripercuotersi sulla capacità attuale e futura della Commissione di assolvere con efficacia il proprio ruolo.

**IV** La Corte ha constatato che, nel complesso, la Commissione ha fatto buon uso dei poteri conferitile per l'applicazione della normativa nell'ambito del controllo delle concentrazioni e dei procedimenti antitrust e che, con le proprie decisioni, ha ovviato ai problemi di concorrenza. Sono tuttavia necessari miglioramenti sotto vari aspetti.

**V** Per non dipendere esclusivamente dalle denunce ricevute, la Commissione ha agito di propria iniziativa per individuare i problemi in grado di pregiudicare il mercato interno. Non ha però investito risorse adeguate nel monitoraggio dei mercati. Gli

incentivi posti in essere per incoraggiare la segnalazione spontanea dei casi hanno funzionato, ma i numeri sono in calo dal 2015. Attribuendo un ordine di priorità ai casi, la Commissione ha assegnato le risorse alle indagini pertinenti, ma ciò non è avvenuto sulla base di una chiara ponderazione dei criteri che assicurasse la selezione dei casi con il rischio più elevato.

**VI** Il controllo delle concentrazioni ha assorbito una parte sostanziale delle risorse disponibili. La Commissione ha applicato con successo una procedura semplificata, ma deve adottare ulteriori misure di razionalizzazione. La Corte ha altresì osservato che le soglie basate sul fatturato utilizzate per decidere se un'operazione si ripercuota sulla concorrenza nel mercato interno potrebbero non garantire che tutte le operazioni significative siano sottoposte all'esame della Commissione.

**VII** Le decisioni della Commissione in materia di antitrust affrontavano problemi di concorrenza, ma le indagini richiedevano in genere molto tempo. Poiché l'applicazione delle norme antitrust si verifica solo dopo l'insorgere di un problema di concorrenza, la durata dei procedimenti potrebbe compromettere l'efficacia delle decisioni. La Commissione si è adoperata per accelerare i procedimenti antitrust, ma ha dovuto anche occuparsi di indagini complesse. È stato questo il caso soprattutto dei nuovi mercati digitali, per i quali era necessario adattare i presupposti tradizionali per una concorrenza efficace e valutare l'efficacia degli esistenti strumenti giuridici d'intervento. La Commissione, inoltre, non ha ancora aggiornato gli orientamenti e le comunicazioni al riguardo, al fine di accrescere la certezza giuridica per le imprese attive in questi mercati e di sostenere le ANGC nei rispettivi processi decisionali.

**VIII** Per un'applicazione efficace occorrono sanzioni dissuasive. Il livello delle ammende inflitte dalla Commissione per la violazione delle norme sulla concorrenza è fra i più elevati al mondo. Tuttavia, l'impatto di ammende ingenti dipende dalle dimensioni delle imprese interessate, dalla probabilità che le violazioni siano rilevate, dai potenziali utili associati alle violazioni, nonché dalla durata delle indagini della Commissione. Finora la Commissione non ha valutato l'effetto deterrente delle ammende inflitte.

**IX** Nei casi in cui sono applicabili le norme antitrust dell'UE, sono le ANGC che adottano la maggior parte delle decisioni. Le ANGC e la Commissione hanno posto in atto una valida cooperazione tramite la rete europea della concorrenza, salvo per il monitoraggio dei mercati e le priorità nell'applicazione delle norme, che non sono stati oggetto di uno stretto coordinamento. Il meccanismo per un'assegnazione efficiente dei casi di antitrust tra la Commissione e le ANGC non è stato utilizzato in modo ottimale.

**X** La Commissione ha definito gli obiettivi da raggiungere solo in maniera molto generica. Questo, unitamente alla mancanza di dati idonei al monitoraggio dei risultati, ha reso difficile valutare la performance delle attività volte all'applicazione della normativa. La Commissione non ha condotto con regolarità valutazioni ex post dell'efficacia del lavoro svolto, anche se queste avrebbero giovato al processo decisionale e all'assegnazione delle risorse. La comunicazione, da parte della Commissione, dei risultati delle azioni intraprese in applicazione della normativa verte ancora sulle attività svolte anziché sull'impatto; inoltre, non viene condotta attualmente una valutazione periodica e indipendente della performance delle autorità garanti della concorrenza nell'UE.

**XI** La Corte formula una serie di raccomandazioni tese a rafforzare la capacità della Commissione di:

- aumentare le probabilità di rilevare le violazioni;
- migliorare l'efficacia dell'applicazione delle norme sulla concorrenza;
- sfruttare meglio il potenziale della rete europea della concorrenza;
- migliorare la rendicontazione sulla performance.

# Introduzione

## Le norme in materia di concorrenza nell'UE

**01** Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) vieta talune pratiche incompatibili con il mercato interno<sup>1</sup>. Fra queste, vi rientra qualsiasi tipo di collusione tra imprese che abbia l'effetto o si ponga come oggetto di restringere o falsare il gioco della concorrenza transfrontaliera nel mercato interno. L'esempio più eclatante di tale comportamento illecito è la collusione tra concorrenti sotto forma di cartelli segreti, tramite i quali le imprese fissano i prezzi o le quote di mercato, aumentando ingiustificatamente i propri profitti a scapito dei consumatori. La cooperazione può essere consentita se ha luogo allo scopo di migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o di promuovere il progresso tecnico o economico, ma a condizione che i consumatori usufruiscano di una congrua parte degli utili che ne derivano e che l'impatto sulla concorrenza sia proporzionato e non la elimini<sup>2</sup>.

**02** Il TFUE inoltre vieta alle imprese che detengono una posizione dominante in un determinato mercato di abusare di tale posizione al fine di eliminare o ridurre la concorrenza<sup>3</sup>. In tale condotta rientrano pratiche quali:

- imporre ai compratori di acquistare un determinato prodotto solo dall'impresa dominante (acquisto esclusivo);
- fissare prezzi in perdita (applicazione di prezzi predatori);
- imporre condizioni non eque per impedire l'ingresso di concorrenti nel mercato (preclusione);
- applicare ai compratori prezzi ingiustificati (eccessivi);

---

<sup>1</sup> Articolo 101, paragrafo 1, del TFUE (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 47).

<sup>2</sup> Articolo 101, paragrafo 3, del (TFUE). La Commissione può in genere riconoscere determinati tipi di accordi o pratiche commerciali come favorevoli alla concorrenza ed esentarli dal divieto generale ("regolamenti di esenzione per categoria") o valutare nei singoli casi se gli effetti di un accordo favorevoli alla concorrenza superino quelli anticoncorrenziali.

<sup>3</sup> Articolo 102 del TFUE.

- o limitare la produzione o lo sviluppo tecnico e quindi ridurre la scelta dei consumatori.

## Il ruolo della Commissione quale autorità preposta all'applicazione delle norme in materia di concorrenza

**03** Ai sensi dei trattati, l'UE detiene la competenza esclusiva per stabilire le norme in materia di concorrenza necessarie per il funzionamento del mercato interno. La Commissione è responsabile dell'applicazione uniforme di tali norme. Si tratta di un aspetto cruciale per il funzionamento del mercato interno dell'UE, poiché la Commissione corregge le imperfezioni nel funzionamento dei mercati e adotta provvedimenti quando le imprese non rispettano le regole<sup>4</sup>.

**04** L'indipendenza delle autorità garanti della concorrenza è un presupposto fondamentale per un'applicazione efficace. In altri termini, un'autorità garante della concorrenza dovrebbe decidere indipendentemente dagli operatori economici, nonché dai governi e dalle rispettive priorità politiche in quali casi condurre indagini e applicare provvedimenti. L'indipendenza implica altresì che le autorità garanti della concorrenza dispongano di sufficienti risorse (sia umane che tecniche) per assolvere con efficacia il proprio ruolo.

**05** La normativa UE<sup>5</sup> conferisce alla Commissione una serie di poteri di indagine e decisionali, come la facoltà di condurre ispezioni presso le imprese, di vietare i cartelli o altri comportamenti anticoncorrenziali oppure di irrogare sanzioni pecuniarie alle imprese che violano le norme UE in materia di concorrenza. Tali indagini sono comunemente note come "procedimenti antitrust". Le decisioni della Commissione che vietano specifiche pratiche anticoncorrenziali, oltre a essere vincolanti per le imprese interessate, costituiscono anche un precedente per casi analoghi. Nel quadro del TFUE, del regolamento (CE) n. 1/2003 e della giurisprudenza elaborata dagli organi giurisdizionali dell'UE, la Commissione dispone di potere discrezionale:

- o nel definire gli obiettivi e i concetti economici alla base di una "concorrenza efficace";

---

<sup>4</sup> Per gli obiettivi giuridici dell'applicazione delle norme UE in materia di concorrenza cfr. *allegato I*.

<sup>5</sup> Articolo 105 del TFUE e regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato; GU L 1 del 4.1.2003, pag. 1.

- o nel decidere come avvalersi dei poteri di indagine e condurre le proprie indagini;
- o nel definire le misure correttive necessarie per porre termine alle pratiche anticoncorrenziali o impedire concentrazioni problematiche.

**06** La Commissione si prefigge di tutelare un'efficace struttura della concorrenza nei mercati, allo scopo di accrescere il benessere dei consumatori e concorrere al conseguimento di un mercato interno integrato dell'UE<sup>6</sup>. Non esiste una definizione universalmente accettata di "benessere dei consumatori", ma in parole povere significa che la Commissione valuta, sotto un profilo economico, in che modo la concorrenza nei mercati dell'UE agisce nell'interesse dei consumatori in termini di prezzo, qualità e scelta dei beni o dei servizi, e di innovazione.

**07** La Commissione è altresì responsabile di monitorare le ristrutturazioni aziendali qualora presentino un potenziale impatto anticoncorrenziale sul mercato interno: ad esempio, quando due imprese indipendenti si fondono in un'unica impresa oppure creano un'entità economica comune autonoma (cosiddetta "impresa comune a pieno titolo"). Queste concentrazioni, che sono una normale caratteristica di un'economia di mercato, possono promuovere l'allocazione efficiente dei beni produttivi, ma anche nuocere alla concorrenza. In tal caso, potrebbe risultare necessario l'intervento della Commissione a tutela del funzionamento del mercato interno. Tale compito è noto come "controllo delle concentrazioni nell'UE" ed è disciplinato da un regolamento del Consiglio<sup>7</sup>.

**08** Mentre il controllo delle concentrazioni avviene prima della realizzazione dell'operazione e in tempi stretti (sistema di controllo "ex ante"), la Commissione ha la facoltà di avviare un procedimento antitrust solo dopo che un'impresa ha commesso la presunta violazione delle norme sulla concorrenza (sistema di controllo "ex post"). In media, negli ultimi dieci anni la Commissione ha esaminato più di 300 notifiche di concentrazioni e circa 200 casi di antitrust all'anno.

**09** Al suo interno, tutte le principali decisioni sui casi relativi alla concorrenza e sugli aspetti strategici, come le proposte legislative, le comunicazioni e gli orientamenti, ricadono nella responsabilità collettiva del collegio dei commissari. Quest'ultimo ha

---

<sup>6</sup> Piano strategico della direzione generale della Concorrenza per il periodo 2016-2020  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp\\_sp\\_2016\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_sp_2016_2020_en.pdf)

<sup>7</sup> Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese ("regolamento sulle concentrazioni"); GU L 24 del 29.1.2004, pag. 1.

delegato al proprio membro responsabile per la concorrenza il potere di adottare unilateralmente alcuni tipi di decisioni di minore importanza che non sollevano particolari problemi strategici. Il commissario responsabile per la concorrenza sovrintende alla direzione generale della Concorrenza (DG COMP), che esamina le notifiche di concentrazione, conduce le indagini antitrust e sulle concentrazioni e, in collaborazione con altri dipartimenti della Commissione, predispone le decisioni e i documenti strategici, tra cui le proposte legislative, ai fini dell'adozione da parte della Commissione.

## Ruolo delle autorità degli Stati membri nei procedimenti antitrust

**10** Sia la Commissione che le autorità nazionali garanti della concorrenza (ANGC) degli Stati membri dell'UE hanno il potere di applicare direttamente le norme UE in materia di concorrenza nei casi di antitrust che pregiudicano gli scambi tra Stati membri (cfr. [riquadro 1](#))<sup>8</sup>.

### Riquadro 1

#### Poteri delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri

Le ANGC applicano le norme UE in materia di concorrenza parallelamente alle norme nazionali in tale ambito. Agiscono d'ufficio e le loro decisioni sono vincolanti nel rispettivo Stato membro. Le norme procedurali e il livello delle ammende rimangono di competenza esclusiva degli Stati membri, fatto salvo il rispetto delle misure di armonizzazione previste dalla direttiva (UE) 2019/1<sup>9</sup>. In forza della legislazione nazionale, gli Stati membri possono, in determinate circostanze, applicare alla condotta unilaterale norme sulla concorrenza più restrittive e imporre ammende più o meno elevate rispetto alla Commissione.

**11** Fermo restando che questo approccio decentrato di "esecuzione parallela" ha ampliato significativamente l'ambito di applicazione delle norme antitrust dell'UE, incombe alla Commissione la responsabilità ultima che tale applicazione ad opera delle

---

<sup>8</sup> Articolo 5 del regolamento (CE) n. 1/2003.

<sup>9</sup> Direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno, GU L 11 del 14.1.2019, pag. 3.

ANGC avvenga in modo uniforme<sup>10</sup>. Spetta altresì alla Commissione adottare decisioni che si applicano nell'intero territorio dello Spazio economico europeo (Stati membri dell'UE, Islanda, Liechtenstein e Norvegia)<sup>11</sup>.

**12** L'esecuzione parallela delle norme antitrust dell'UE richiede una stretta collaborazione tra la Commissione e le ANGC. A tal fine, la Commissione e le ANGC hanno istituito la rete europea della concorrenza (REC)<sup>12</sup>, un meccanismo con cui i) decidono quale autorità garante della concorrenza condurrà le indagini relative a un caso e ii) scambiano informazioni sulle misure di indagine e le decisioni di esecuzione che intendono adottare. La REC dispone inoltre di un comitato consultivo, costituito dai rappresentanti delle ANGC, che la Commissione deve consultare prima di adottare le decisioni definitive in materia di concorrenza.

**13** Gli organi giurisdizionali nazionali svolgono un ruolo complementare nell'applicazione delle norme, in quanto si occupano di controversie fra soggetti privati che implicano questioni relative alle norme antitrust dell'UE. Le decisioni degli organi giurisdizionali nazionali non possono annullare una decisione della Commissione<sup>13</sup>.

**14** Le ANGC dispongono di un ampio margine discrezionale per decidere se indagare o meno su una violazione e quali sanzioni imporre. Nelle rispettive decisioni, che sono vincolanti sul territorio dello Stato membro, devono rispettare i principi stabiliti dalle decisioni della Commissione o da un organo giurisdizionale. Le comunicazioni e gli orientamenti della Commissione riguardanti l'applicazione delle norme nei casi di antitrust non sono vincolanti per le ANGC ma ne influenzano le decisioni. I giudici nazionali possono chiedere alla Commissione un parere sull'interpretazione delle norme UE in materia di concorrenza e presentare domande di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE. Quando la Commissione avvia la propria indagine, le ANGC sono dispensate da un ulteriore coinvolgimento nel caso in questione.

---

<sup>10</sup> Articolo 16 del regolamento (CE) n. 1/2003.

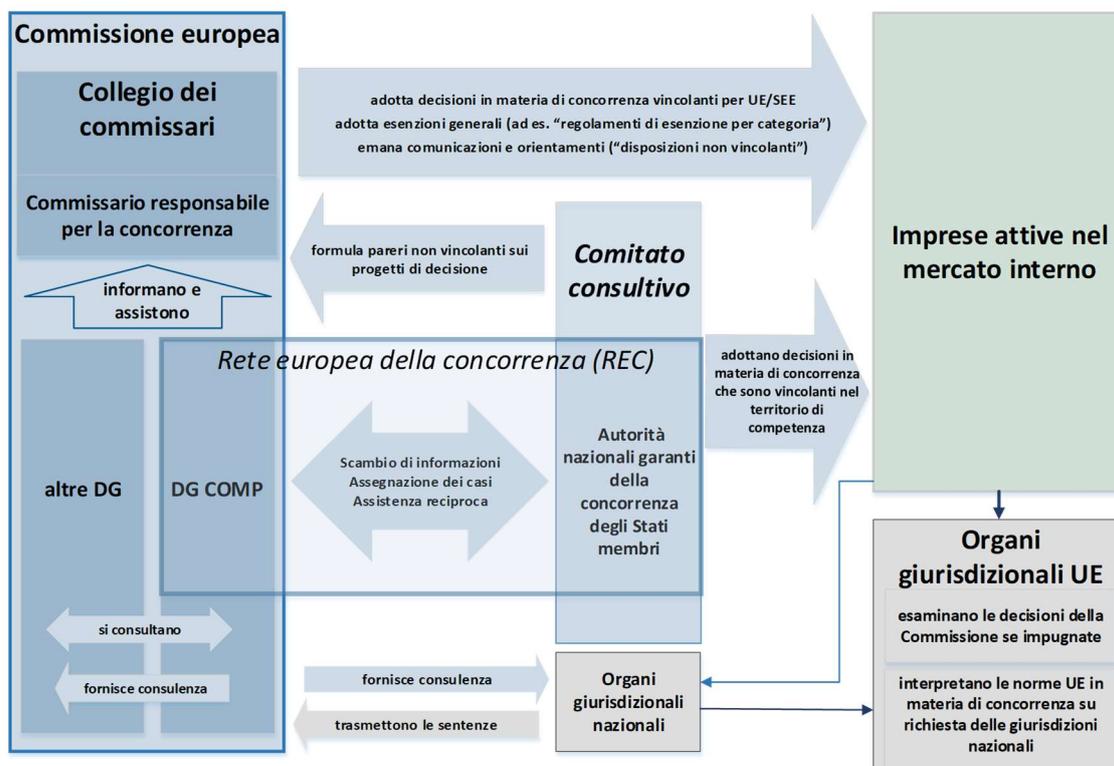
<sup>11</sup> Articoli 53-65 dell'accordo sullo Spazio economico europeo; GU L 1 del 3.1.1994, pag. 3.

<sup>12</sup> Articolo 11 del regolamento (CE) n. 1/2003.

<sup>13</sup> Articolo 16 del regolamento (CE) n. 1/2003.

**15** L'esecuzione parallela delle norme antitrust dell'UE è illustrata nella *figura 1*.

**Figura 1 – Esecuzione parallela delle norme antitrust dell'UE**



Fonte: Corte dei conti europea.

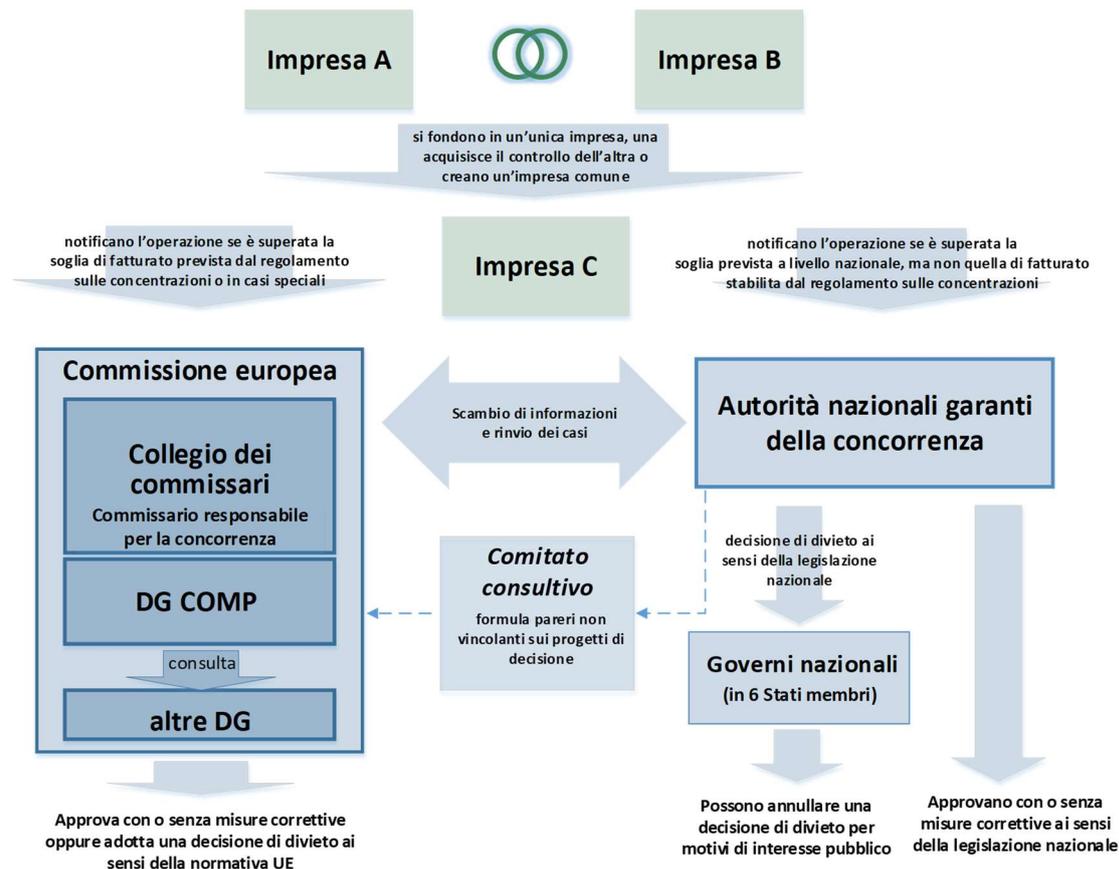
## Controllo delle concentrazioni a livello UE e nazionale

**16** Alla Commissione spetta indagare sulle concentrazioni di imprese quando il fatturato delle imprese coinvolte supera una soglia fissata nella legislazione dell'UE<sup>14</sup>. Al di sotto di tale soglia, è possibile che la valutazione delle concentrazioni rientri nelle competenze degli Stati membri ai sensi della legislazione nazionale. I casi possono essere trasferiti tra la Commissione e gli Stati membri nell'ambito del sistema di rinvio,

<sup>14</sup> Articolo 1 del regolamento sulle concentrazioni. Di norma, la soglia è costituita da i) un fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate superiore a 5 miliardi di euro e ii) un fatturato realizzato a livello UE individualmente da almeno due delle imprese coinvolte superiore a 250 milioni di euro. Le operazioni sono sottoposte al controllo UE delle concentrazioni anche quando le imprese interessate realizzano i) un fatturato a livello mondiale di oltre 2,5 miliardi di euro, ii) un fatturato totale di oltre 100 milioni di euro in ciascuno di almeno tre Stati membri, iii) individualmente, per almeno due di esse, un fatturato di oltre 25 milioni di euro in ciascuno degli Stati membri di cui al punto ii) e iv) individualmente, per almeno due di esse, un fatturato a livello di UE superiore a 100 milioni di euro.

che consente una certa flessibilità: ad esempio, la Commissione può riattribuire un caso a uno Stato membro o viceversa a determinate condizioni (cfr. [figura 2](#)).

**Figura 2 – Controllo delle concentrazioni a livello UE e nazionale**



Fonte: Corte dei conti europea.

**17** Se la Commissione riscontra che una concentrazione proposta ostacolerebbe in misura significativa un'efficace concorrenza, può vietarla oppure autorizzarla subordinatamente all'attuazione di impegni vincolanti proposti dalle parti della concentrazione, i quali mirino a prevenire problemi di concorrenza nei mercati in questione.

**18** Se una concentrazione rientra nella sfera di competenza di una ANGC, questa decide autonomamente se approvarla o meno ai sensi della legislazione nazionale. In sei Stati membri, tuttavia, il governo nazionale, solitamente per il tramite del rispettivo ministro dell'Economia, può annullare in via eccezionale una decisione che vieta una concentrazione oppure modificare gli impegni per motivi di interesse pubblico, ad esempio qualora ritenga che gli effetti anticoncorrenziali nei mercati in questione siano surclassati dall'esigenza di preservare i posti di lavoro oppure di sviluppare specifiche industrie nazionali<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Germania, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi e Portogallo.

## Estensione e approccio dell'audit

**19** Negli ultimi dieci anni il numero di operazioni di concentrazione pertinenti per l'UE è aumentato del 40 % circa e l'affermarsi di nuovi mercati digitali ha posto notevoli sfide all'applicazione delle norme sulla concorrenza. La Corte non ha ancora mai riferito in merito alle attività della Commissione riguardanti il controllo delle concentrazioni e i procedimenti antitrust. Nel condurre il presente audit, ha cercato di far luce sulle modalità con cui la Commissione svolge tali attività e di mettere in evidenza le criticità che potrebbero comprometterne il buon esito attuale e futuro.

**20** La Corte si è chiesta se la Commissione abbia applicato correttamente, tramite il controllo delle concentrazioni e i procedimenti antitrust, le norme dell'UE in materia di concorrenza. Più specificamente, ha valutato se la Commissione avesse:

- a) un'adeguata capacità di accertamento e di indagine;
- b) fatto buon uso dei poteri esecutivi di cui è investita in relazione al controllo delle concentrazioni e ai procedimenti antitrust;
- c) posto in essere un'adeguata cooperazione con le ANGC;
- d) istituito un quadro di riferimento per riferire in merito ai risultati ottenuti tramite le proprie attività di applicazione della normativa e ricevere riscontri.

**21** Ai fini dell'audit, la Corte ha esaminato la documentazione disponibile presso la Commissione e tenuto colloqui con il personale di tale istituzione. Per il controllo delle concentrazioni, la Corte ha controllato i fascicoli relativi a 13 proposte di concentrazione notificate alla Commissione in forza del regolamento sulle concentrazioni tra il 2010 e il 2017. Per quanto concerne l'antitrust, ha controllato un campione di 37 casi che la Commissione ha posto sotto inchiesta nello stesso periodo, ma ha anche esaminato relazioni e altra documentazione sulle attività per il 2018 e il 2019. La Corte ha inoltre esaminato, sulla base di un campione di 38 casi, l'analisi eseguita dalla Commissione sulle notifiche pervenute dalle ANGC ai sensi dell'articolo 11 del regolamento (CE) n. 1/2003, ossia nei casi in cui l'ANGC aveva informato formalmente la Commissione sull'avvio di un'indagine nazionale antitrust oppure sottoposto un progetto di decisione di esecuzione. Tutti i casi sono stati selezionati in base a criteri di rischio.

**22** In aggiunta, per raccogliere informazioni, gli auditor della Corte si sono recati presso le ANGC di Bulgaria, Francia, Paesi Bassi e Polonia, in ragione delle loro caratteristiche istituzionali sostanzialmente diverse. Hanno inoltre tenuto riunioni con rappresentanti dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE).

**23** La Corte non ha esaminato, nel presente audit, in che modo la Commissione faccia rispettare le norme sugli aiuti di Stato, altro ambito in cui la Commissione esercita la propria sorveglianza sulla concorrenza<sup>16</sup>. Molti fattori a livello UE o degli Stati membri possono influire sull'efficacia della concorrenza, fra cui il diritto dei brevetti, il diritto tributario nazionale, la regolamentazione settoriale (ad esempio, per quanto riguarda il trasporto passeggeri o le telecomunicazioni), le norme specifiche per la tutela dei consumatori oppure la politica commerciale, laddove siano interessati paesi terzi. Questi aspetti esulano dalle specifiche competenze della Commissione in materia di concorrenza ai sensi del regolamento n. 1/2003 e del regolamento sulle concentrazioni e, pertanto, non sono stati inclusi nell'estensione dell'audit.

---

<sup>16</sup> La Corte ha esaminato di recente il controllo esercitato dalla Commissione sugli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie. Cfr. relazione speciale n. 21/2020: "Il controllo degli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie nell'UE: occorre verificarne l'adeguatezza": [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20\\_21/SR\\_state\\_aid\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_21/SR_state_aid_IT.pdf). Nel 2016, la Corte aveva sottoposto ad audit le norme sugli aiuti di Stato nella politica di coesione. Cfr. relazione speciale n. 14/2016 "Sono necessari maggiori sforzi per accrescere la consapevolezza riguardo alle norme sugli aiuti di Stato nella politica di coesione e per assicurarne il rispetto": [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_24/SR\\_STATE\\_AIDS\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_24/SR_STATE_AIDS_IT.pdf).

## Osservazioni

### Alcune limitazioni nella capacità della Commissione di monitorare i mercati, nonché di effettuare accertamenti e indagini

**24** La Commissione riceve una moltitudine di informazioni più o meno formali dagli operatori di mercato e dalle ANGC circa eventuali problemi di concorrenza o potenziali violazioni delle norme antitrust. Per le denunce formali in materia di intese (antitrust), alla Commissione incombe l'obbligo giuridico di esaminare attentamente le questioni portate alla sua attenzione. La qualità di queste informazioni, tuttavia, varia in misura significativa ed è possibile che non rifletta i problemi di concorrenza più importanti nel mercato interno. Pertanto, per essere pienamente efficace, un'autorità garante della concorrenza dovrebbe non soltanto agire sulla scorta delle denunce presentate alla sua attenzione, ma anche incoraggiare la segnalazione dei casi ed essere in grado di rilevare di propria iniziativa casi di antitrust ad elevato impatto.

**25** La DG COMP, pur dovendo esaminare tutte le concentrazioni notificate (cfr. paragrafo 16), gode di un margine di discrezionalità nel decidere se indagare su presunte violazioni delle norme antitrust. Poiché riceve solitamente più informazioni su problemi di concorrenza di quanto le sue risorse non le permettano di porre sotto inchiesta, deve stabilire un ordine di priorità.

**26** La Corte ha esaminato se la Commissione:

- a) disponesse di adeguate capacità per rilevare le pratiche anticoncorrenziali;
- b) avesse stabilito un ordine di priorità per l'applicazione delle norme antitrust secondo criteri oggettivi, al fine di concentrare le proprie risorse sui casi con il maggiore impatto potenziale.

### La capacità di accertamento della Commissione risente della limitatezza delle risorse

**27** Per poter avviare indagini antitrust d'ufficio, la Commissione necessita di competenze nei settori economici pertinenti per il mercato interno, unitamente a informazioni riservate mirate. A tal fine la Commissione può utilizzare una serie di strumenti per monitorare i mercati e individuare le violazioni. Ad esempio, può

raccogliere e analizzare informazioni di dominio pubblico o dati di mercato, oppure effettuare valutazioni su argomenti o casi specifici (note come esercizi esplorativi o di selezione). Può inoltre condurre più approfondite analisi delle restrizioni alla concorrenza sotto forma di studi di mercato o di inchieste formali di settore<sup>17</sup>.

**28** Quanto all'allocazione delle risorse per l'applicazione delle norme in materia di concorrenza, la DG COMP dipende dagli stanziamenti di bilancio annuali della Commissione e deve quindi competere per le risorse con le altre DG dell'istituzione. Il numero totale di addetti è rimasto relativamente stabile negli ultimi 10 anni<sup>18</sup> e gli storni tra i tre strumenti (controllo delle concentrazioni, indagini antitrust e aiuti di Stato) sono stati contenuti. La Corte ha osservato che dal 2010 il numero di nuovi casi di antitrust registrati dalla DG COMP è rimasto relativamente stabile, mentre è costantemente aumentato nello stesso periodo quello dei casi di concentrazione. Poiché il controllo delle concentrazioni è un obbligo giuridico che incombe sulla Commissione, la DG COMP vi ha dovuto consacrare risorse significative (cfr. paragrafo 41). Con il personale restante, non è in condizione di dar seguito a tutte le denunce pervenute, bensì deve stabilire un ordine di priorità.

**29** Pertanto, le risorse disponibili per il monitoraggio dei mercati e le capacità di individuare nuovi casi d'ufficio, ad esempio sulla base di inchieste di settore, sono limitate. Il livello, l'uniformità e la qualità del monitoraggio dei mercati dipendevano in ampia misura dallo spirito di iniziativa, dalla disponibilità e dall'esperienza dei singoli addetti della DG COMP. Data la limitatezza delle risorse, dal 2005 la Commissione ha condotto soltanto quattro inchieste di settore, che hanno consentito l'accertamento di violazioni delle norme sulla concorrenza<sup>19</sup>. L'inchiesta del 2015 sul commercio elettronico ha impegnato un'équipe di circa 15 equivalenti a tempo pieno per un periodo di 18-24 mesi.

---

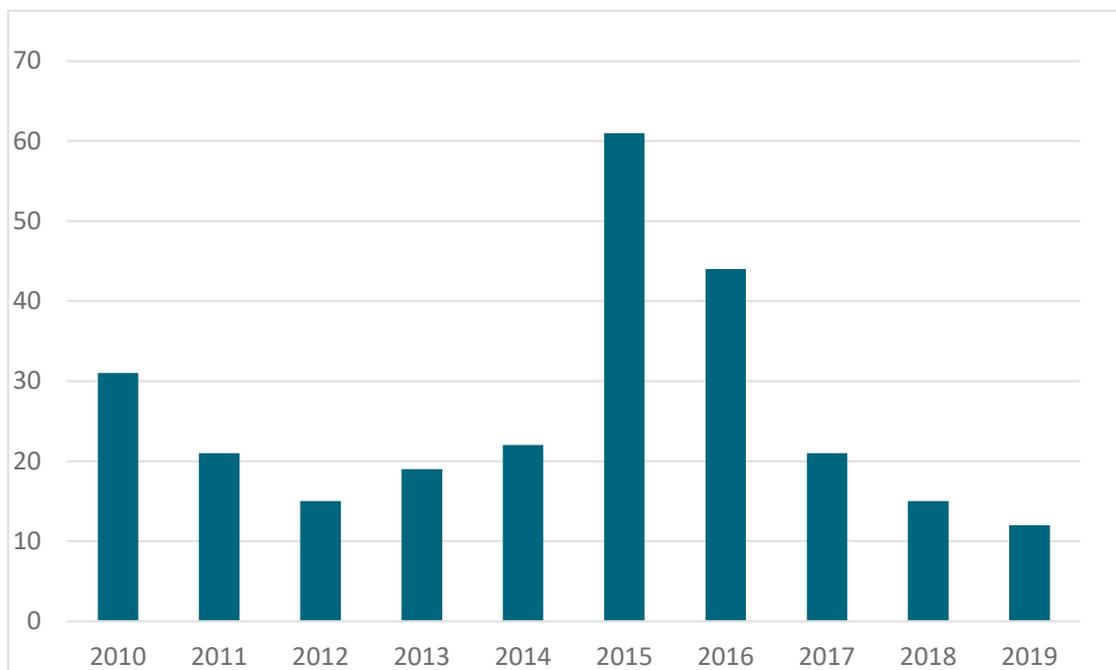
<sup>17</sup> Articolo 17 del regolamento (CE) n. 1/2003.

<sup>18</sup> Tra il 2010 e il 2018 il numero di posti presso la DG COMP è leggermente diminuito da 830 a 804. Al 31.12.2018, la DG COMP contava 77 posti nelle unità che si occupano dei cartelli, 171 posti nelle unità operative antitrust incaricate di questioni diverse dai cartelli e 117 posti nelle unità operative preposte al controllo delle concentrazioni.

<sup>19</sup> Dal 2005, la Commissione ha condotto inchieste di settore per i servizi finanziari (2005), nel settore dell'energia (2005-2007), nel settore farmaceutico (2008) e per il commercio elettronico (2015); [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector\\_inquiries.html](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector_inquiries.html)

**30** Nonostante le nuove indagini avviate nell’ambito del commercio elettronico, dopo un picco nel 2015, il numero complessivo di casi individuati dalla DG COMP sulla scorta di indagini promosse d’ufficio ha mostrato un calo costante (cfr. *figura 3*).

**Figura 3 – Evoluzione delle nuove indagini promosse d’ufficio**



Fonte: Commissione europea.

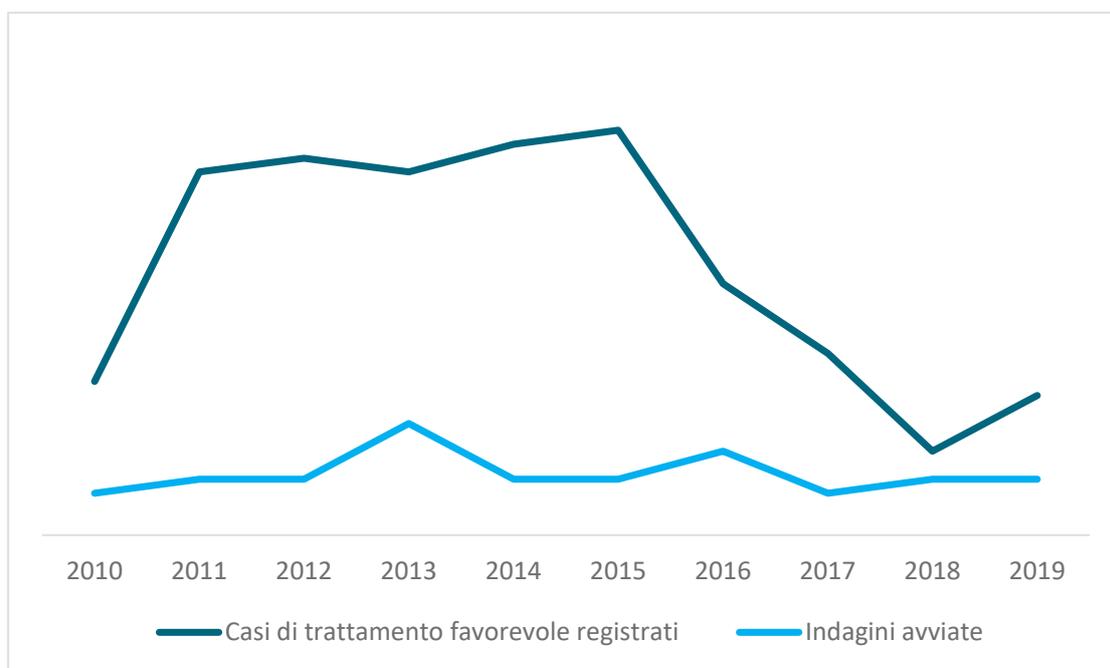
**31** Già nel 1996 la Commissione ha deciso di offrire incentivi (“programma di trattamento favorevole”) alle imprese coinvolte in cartelli perché riportassero alla Commissione informazioni privilegiate. La prima impresa di un cartello che aderisce a questo programma può beneficiare dell’immunità totale dalle ammende. Le altre imprese che la seguono possono beneficiare di una riduzione di eventuali ammende.

**32** La Commissione dipende fortemente da questo meccanismo per individuare i cartelli. Nel periodo 2010-2017, 23 dei 25 cartelli posti sotto inchiesta sono emersi da domande di trattamento favorevole, mentre solo due sono risultati dall’attività di accertamento d’ufficio della Commissione.

**33** Quanto al numero totale delle decisioni antitrust adottate dalla Commissione riguardanti i casi registrati nel periodo compreso fra il 2010 e il 2017 anche in riferimento a cartelli, il 50 % delle decisioni adottate entro il 31 dicembre 2018 è scaturito da domande di trattamento favorevole.

**34** Circa il 15 % delle domande di trattamento favorevole pervenute ha dato luogo a un'indagine formale da parte della Commissione. Nel 60 % di questi casi l'indagine è sfociata in decisioni di divieto e ammende. La bassa incidenza del 15 % è imputabile al fatto che spesso i richiedenti non soddisfacevano le condizioni, non sussistevano prove prima facie di eventuali violazioni, i casi non rientravano fra le priorità della Commissione oppure quest'ultima non era l'autorità nella migliore posizione, all'interno della REC, per indagare sul caso. In quest'ultima circostanza, le ANGC possono avviare un procedimento sulla base del caso trasferito dalla Commissione o di propria iniziativa. Inoltre, a partire dal 2015, il numero di casi di trattamento favorevole segnalati ogni anno alla Commissione è notevolmente diminuito (cfr. *figura 4*).

**Figura 4 – Evoluzione dei casi di trattamento favorevole 2010-2019**



Fonte: Commissione europea.

**35** La Commissione non ha ancora valutato in dettaglio il motivo per cui il numero di domande di trattamento favorevole o immunità mostri un calo tendenziale. In considerazione di tale dinamica, che sembra riflettere anche quella osservata in altri ambiti, è difficile stabilire in termini conclusivi se sia effettivamente diminuito il numero di cartelli nel mercato interno, il che è teoricamente possibile, oppure se le imprese temano che una domanda del genere le esporrebbe ad azioni private per risarcimento danni intentate dalle vittime delle violazioni delle norme antitrust dell'UE. Una direttiva UE adottata nel 2014 mirava a facilitare le richieste di tali indennizzi<sup>20</sup>. Non si può escludere, quindi, che le imprese coinvolte in un cartello si astengano dal presentare una domanda di trattamento favorevole: benché esse possano evitare un'ammenda, le vittime del cartello possono chiedere loro elevati indennizzi per i danni subiti. In alternativa, le imprese potrebbero semplicemente riuscire a nascondere meglio i cartelli.

**36** Nel 2016, la DG COMP ha deciso di adoperarsi per potenziare gli strumenti volti ad accertare potenziali casi ad elevato impatto sul mercato interno. Nell'ambito di questa iniziativa, dal 2017 la Commissione ha messo a disposizione sul proprio sito Internet uno strumento per la segnalazione di illeciti (*whistleblowing*) che chiunque può utilizzare per trasmettere informazioni in forma anonima su cartelli e altre pratiche anticoncorrenziali. Le informazioni pervenute sono state sfruttate per le attività di monitoraggio dei mercati da parte della Commissione ma, al momento dell'audit, avevano dato luogo soltanto a una ispezione in loco, che non aveva portato all'avvio di un procedimento formale. La Commissione non ha ancora proposto altri incentivi per incoraggiare la segnalazione delle violazioni, come un compenso finanziario per gli informatori (*whistleblower*)<sup>21</sup>.

### L'approccio alla definizione della priorità dei casi non era ottimale

**37** Come indicato al paragrafo 28, a causa dell'elevato numero ("stock") di potenziali casi di antitrust in attesa di essere trattati (cfr. *figura 5*), la DG COMP deve operare una selezione dei casi su cui può indagare. Per un uso efficace delle risorse disponibili,

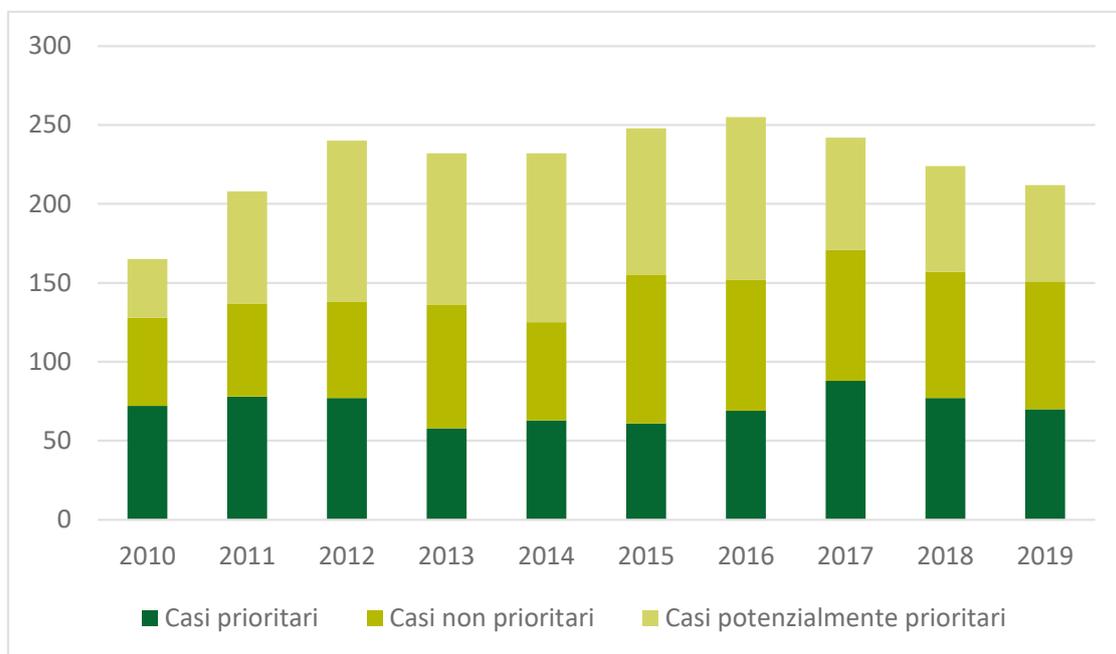
---

<sup>20</sup> Direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2014, relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea (GU L 349 del 5.12.2014, pag. 1).

<sup>21</sup> Nell'UE-28, esistono sistemi di ricompensa per gli informatori in Ungheria, Lituania, Slovacchia e Regno Unito.

dovrebbe dare la priorità ai casi che hanno il maggiore impatto potenziale sul mercato interno e sui consumatori.

**Figura 5 – Evoluzione dello stock di casi di antitrust 2010-2019**



Fonte: Commissione europea.

**38** La DG COMP si è valsa di vari criteri per selezionare i casi di cui occuparsi. Ad esempio, stando agli orientamenti per le potenziali violazioni dell'articolo 102 del TFUE<sup>22</sup>, andrebbe prestata maggiore attenzione, fra l'altro, ai tipi di pratiche di esclusione che recano maggior danno ai consumatori. La Corte, però, ha constatato che mancavano chiari criteri di ponderazione onde assicurare la selezione dei casi con il rischio più elevato per la concorrenza o il benessere dei consumatori nel mercato interno e tra tutti i settori economici pertinenti.

### La Commissione ha fatto buon uso dei poteri conferitile per l'applicazione della normativa, ma permangono sfide

**39** Per un'applicazione efficace delle norme in materia di concentrazioni e antitrust occorre che la Commissione agisca nell'interesse dei cittadini dell'UE, onde far sì che

<sup>22</sup> Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti (GU C 45 del 24.2.2009, pag. 7).

questi possano acquistare beni e servizi di elevata qualità a prezzi equi. La Corte ha pertanto valutato in che modo la Commissione abbia:

- a) esperito le procedure di controllo delle concentrazioni;
- b) svolto le indagini antitrust;
- c) affrontato le nuove sfide sotto il profilo dell'applicazione;
- d) inflitto ammende che avessero un effetto deterrente.

### **La Commissione ha adottato tutte le decisioni sulle concentrazioni entro i termini di legge, ma il loro numero crescente esercita pressioni sulle limitate risorse disponibili**

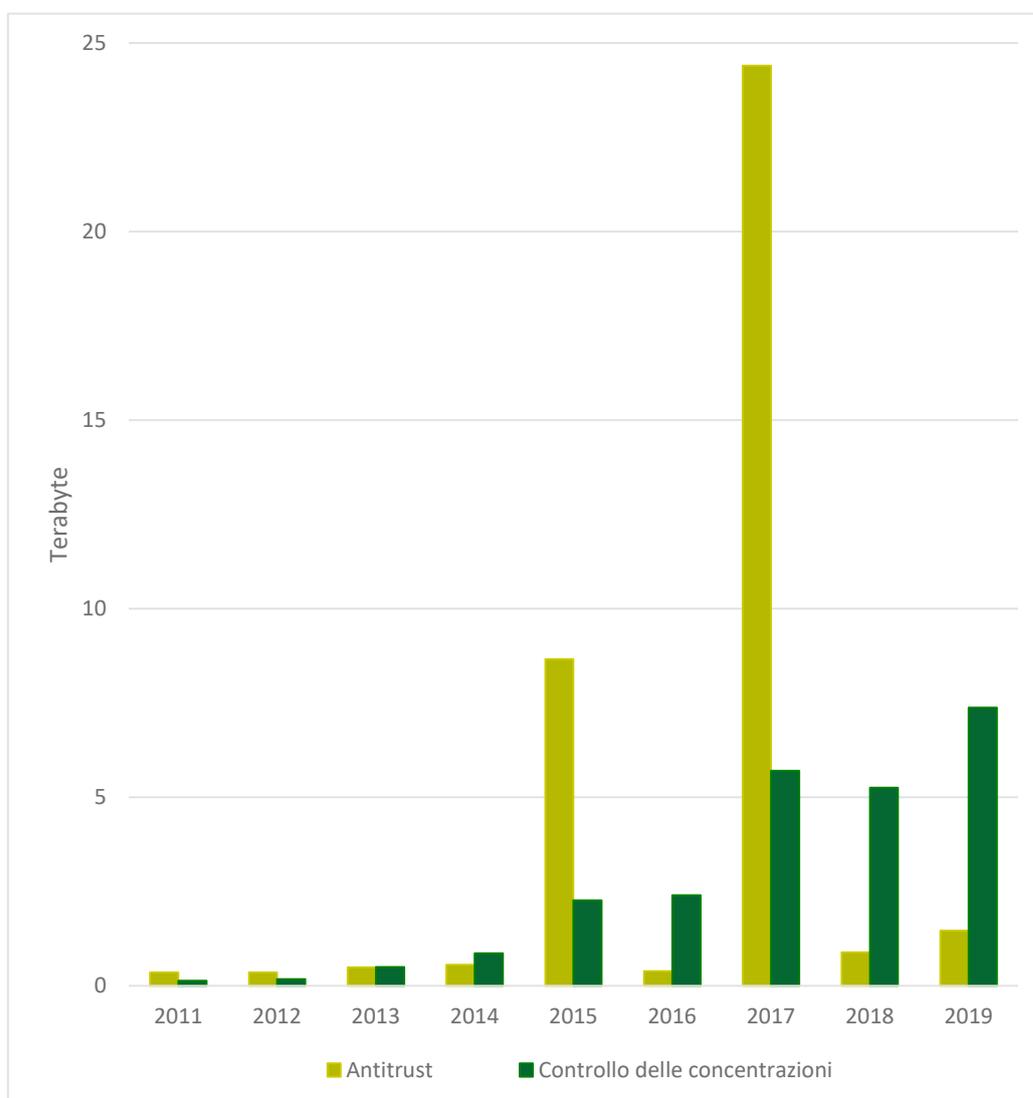
**40** Ai sensi della normativa in vigore, la Commissione deve in genere valutare l'impatto di una concentrazione sui mercati pertinenti entro 25 giorni lavorativi ("indagine della fase I") e decidere se autorizzarla o se procedere a una seconda indagine approfondita ("indagine della fase II")<sup>23</sup>. La Corte ha valutato se la Commissione, nel rispettare i termini, avesse trattato tutti gli aspetti pertinenti di un'operazione notificata prima di adottare una decisione e se esercitasse una sorveglianza efficace su tutte le concentrazioni in grado di incidere in misura significativa sulla concorrenza nel mercato interno dell'UE.

**41** Il controllo delle concentrazioni ha generato un notevole carico di lavoro. Stando ai dati della DG COMP, tra il 2012 e il 2017 il controllo delle concentrazioni ha assorbito in media il 28 % circa del tempo totale dedicato ai casi nell'ambito dei tre strumenti (controllo delle concentrazioni, antitrust, aiuti di Stato) e tra l'11 % e il 14 % delle risorse totali disponibili di tale DG. Sebbene il livello delle risorse umane coinvolte sia rimasto relativamente stabile, il numero di casi notificati alla Commissione è aumentato negli anni recenti, così come il volume di dati da analizzare (cfr. [figura 6](#)).

---

<sup>23</sup> Il termine entro il quale completare un'indagine della fase II è di 90 giorni, con alcune possibilità di proroga fino a una durata massima di 125 giorni lavorativi.

**Figura 6 – Evoluzione del volume di dati trattati in indagini antitrust e su concentrazioni**



Fonte: Commissione europea.

**42** La Corte ha osservato che in 18 Stati membri nonché in paesi terzi quali Australia, Canada e Stati Uniti, le ANGC addebitano una commissione alle imprese che notificano una concentrazione. Così facendo, i bilanci pubblici possono recuperare almeno in parte i costi sostenuti per esaminare le concentrazioni. La Commissione ha deciso di non proporre l'introduzione di commissioni quale fonte alternativa di finanziamento delle proprie attività di applicazione della normativa, ma senza basarsi su una dettagliata analisi costi-benefici. Per il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, invece, ha proposto un'apposita dotazione finanziaria per l'applicazione della normativa in materia di concorrenza nell'ambito del bilancio generale dell'UE, come indicato nella proposta di programma relativo al mercato unico formulata nel

2018<sup>24</sup>. Tale proposta mira, fra l'altro, a consentire alla Commissione di affrontare meglio le sfide derivanti dalla continua espansione del volume delle comunicazioni elettroniche, dei *big data*, dell'intelligenza artificiale e degli algoritmi.

**43** Dall'esame della Corte svolto su un campione di notifiche emerge che la Commissione ha valutato gli aspetti pertinenti delle operazioni e ha completato l'analisi delle concentrazioni entro i termini legali in tutti i casi. Per la grande maggioranza delle notifiche (il 94 % nel periodo 2010-2017), la Commissione non ha sollevato obiezioni in relazione alla concorrenza e ha dichiarato le concentrazioni compatibili con il mercato interno.

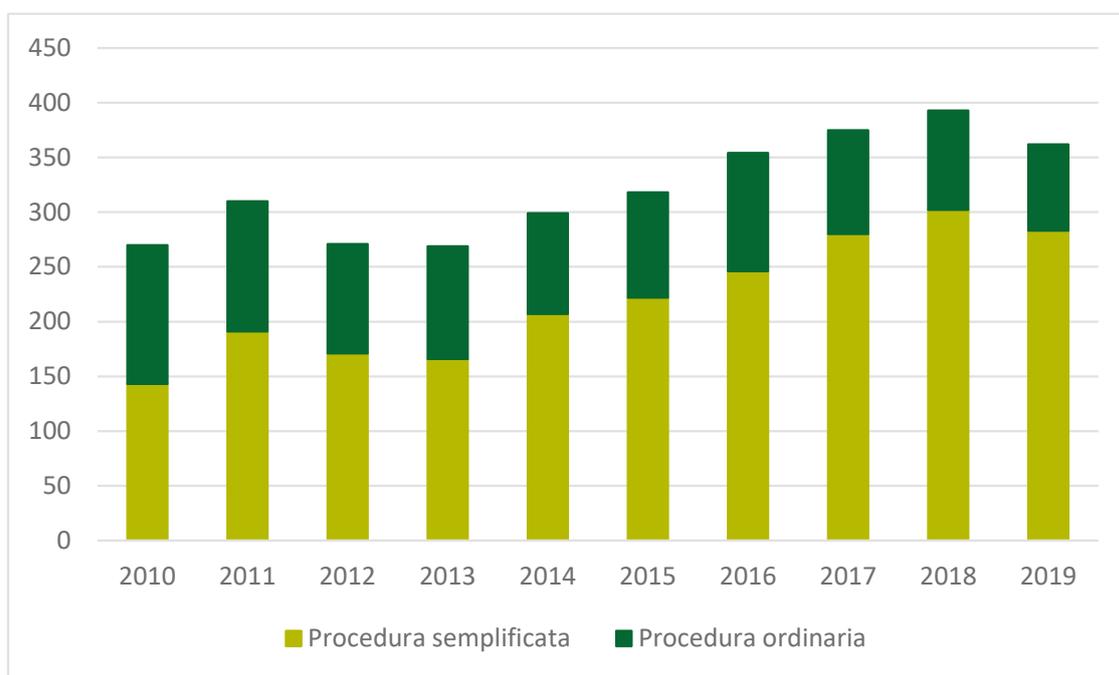
**44** A causa della stretta tempistica prevista dalla normativa, la DG COMP ha fatto sostanzialmente affidamento sui dati e sulle informazioni fornite dalle parti coinvolte nella concentrazione, su informazioni di pubblico dominio (come le statistiche del settore o sugli scambi commerciali) e sulle risposte fornite da terzi (vale a dire operatori del mercato) ai questionari della Commissione nel contesto delle indagini di mercato. Specie nelle indagini complesse, la Commissione ha avuto difficoltà a effettuare sistematicamente verifiche incrociate circa l'esattezza delle informazioni, date le scarse risorse disponibili e la quantità di informazioni da controllare. Inoltre, i terzi che vengono interpellati per fornire un parere sulla concentrazione pianificata non sono necessariamente in grado di rispondere nei tempi stretti previsti, nel qual caso il loro parere non può essere preso in considerazione.

**45** Per ridurre il carico di lavoro per se stessa e le imprese coinvolte, la Commissione ha deciso nel 2013 di ampliare le categorie che rientrano nella procedura semplificata, relative cioè alle concentrazioni che solitamente non presentano problemi (cfr. [figura 7](#)). Fino all'insorgere della pandemia di COVID-19, non è stato possibile per le imprese interessate presentare notifiche di concentrazione interamente per via elettronica, anche se ciò avrebbe potuto facilitare il trattamento dei dati.

---

<sup>24</sup> Proposta legislativa volta a istituire il programma relativo al mercato unico, alla competitività delle imprese, comprese le piccole e medie imprese, e alle statistiche europee e ad abrogare i regolamenti (UE) n. 99/2013, (UE) n. 1287/2013, (UE) n. 254/2014, (UE) n. 258/2014, (UE) n. 652/2014 e (UE) 2017/826; 7.6.2018.

**Figura 7 – Evoluzione delle decisioni adottate in virtù del controllo delle concentrazioni a livello UE, 2010-2019**



Fonte: Commissione europea.

**46** Nel 2016 la Commissione ha avviato una valutazione di aspetti selezionati del sistema UE di controllo delle concentrazioni, compresa la possibilità di semplificarne ulteriormente le procedure. Tuttavia, la Corte ha constatato che non sono state ancora adottate misure sostanziali per far fronte, ad esempio, alle situazioni illustrate di seguito.

- Al momento, le imprese devono seguire una procedura di rinvio lunga e complessa, se intendono sottoporre all'esame della Commissione un'operazione al di sotto della soglia di fatturato prevista (cfr. paragrafo 16) in ragione del fatto che sono attive in più Stati membri, le cui ANGC dovrebbero altrimenti analizzare il caso singolarmente.
- Circa il 25 % delle notifiche semplificate presentate tra il 2010 e il 2017 riguardava casi in cui grandi imprese acquisivano il controllo congiunto su un'altra impresa (impresa comune), con attività commerciali correnti o pianificate per il futuro limitate o assenti nell'UE. Ad esempio, una grande impresa dell'UE crea con un'impresa asiatica un'impresa comune, che però sarà attiva esclusivamente nei mercati asiatici. Tali operazioni, tuttavia, non pongono solitamente alcun problema di concorrenza per il mercato interno.

**47** Come indicato al paragrafo **16**, la dimensione UE di una concentrazione di imprese è definita in riferimento al fatturato annuo delle imprese coinvolte nell'operazione. Si tratta di un valido indicatore delle dimensioni di un'operazione e, quindi, del suo potenziale impatto sui mercati. Potrebbe tuttavia non riuscire a rilevare importanti operazioni di concentrazione. Ad esempio, nell'industria farmaceutica, nei nuovi mercati tecnologici o nel settore digitale, le acquisizioni di valore elevato riguardanti imprese con un fatturato ancora modesto possono costituire un rischio per una concorrenza efficace nel mercato interno. In tali circostanze, l'acquisizione può consentire all'acquirente di conquistare rapidamente una posizione dominante in un mercato nuovo ma ancora di dimensioni modeste oppure l'acquirente può decidere di interrompere lo sviluppo di nuovi prodotti per proteggere il proprio portafoglio. Da quanto ha constatato la Corte, la Commissione è consapevole del fatto che, ad eccezione di alcuni casi rinviati dalle ANGC, tali operazioni non sono rientrate nel controllo delle concentrazioni che essa svolge. La relazione del 2019 elaborata dal gruppo di esperti creato dalla Commissione sulla politica della concorrenza nell'era digitale<sup>25</sup> ha concluso che è prematuro modificare le soglie stabilite dalla normativa. Pertanto, la Commissione, a differenza di alcuni Stati membri, non si è ancora attivata per dirimere la questione<sup>26</sup>.

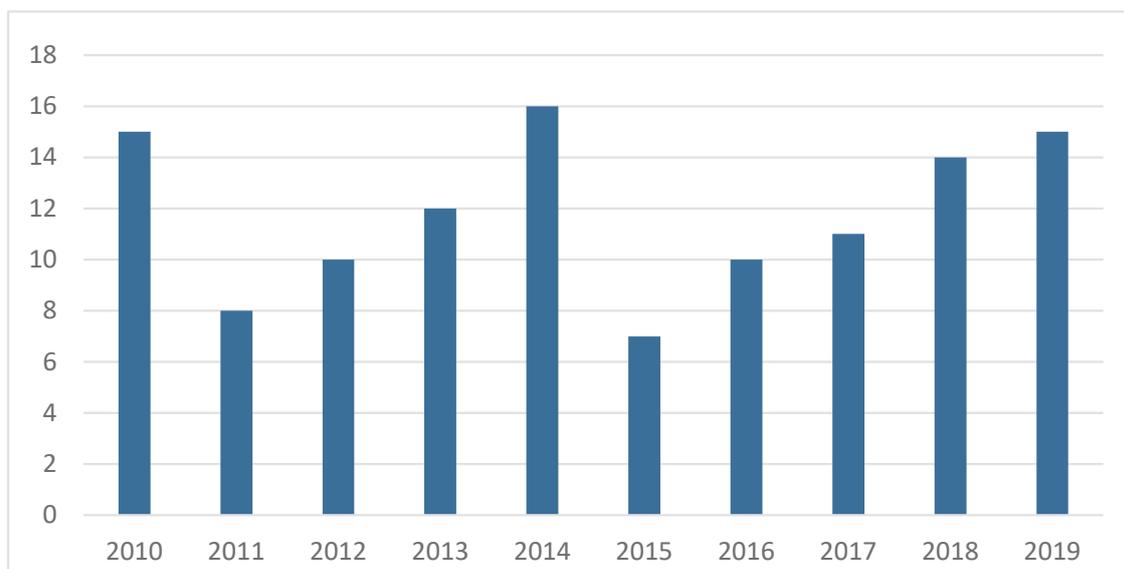
### **Le decisioni antitrust della Commissione hanno fronteggiato problemi di concorrenza, ma i procedimenti continuano a richiedere molto tempo**

**48** La Commissione si occupa di vari casi di antitrust, di piccole e grandi dimensioni in termini di volume di mercato o di mercati geografici interessati. Tra il 2010 e il 2019 la Commissione ha adottato 118 decisioni formali di divieto o ha accettato gli impegni assunti dalle imprese di porre termine a un comportamento anticoncorrenziale in casi di antitrust (cfr. *figura 8*).

---

<sup>25</sup> Commissione europea, *“Competition policy for the digital era”*, relazione di Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye e Heike Schweitzer, 2019, <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>.

<sup>26</sup> La Germania e l'Austria hanno deciso nel 2017 di modificare la legislazione nazionale e di tener conto anche del valore della concentrazione.

**Figura 8 – Decisioni antitrust adottate dalla Commissione, 2010-2019**

Fonte: Commissione europea.

**49** La Corte ha verificato se la Commissione abbia condotto le indagini in modo adeguato e in tempi ragionevoli. Ha constatato che l'evoluzione degli ultimi anni ha messo a dura prova le risorse e la capacità tecnica della DG COMP a causa:

- o del numero sempre più elevato di decisioni da adottare negli anni recenti;
- o del volume crescente di informazioni e dati da trattare e analizzare, dal momento che l'"onere della prova" ricade sulla Commissione;
- o delle questioni giuridiche sempre più complesse da affrontare.

**50** L'obiettivo dell'intervento della Commissione nei casi di antitrust è porre termine a qualsiasi violazione delle normative UE in materia di concorrenza e ripristinare nel mercato efficaci condizioni di concorrenza leale. Sulla base del campione di decisioni della Commissione esaminato, la Corte conclude che, quando la Commissione si è risolta ad avviare un procedimento formale, l'esito conseguito si è tradotto in una decisione che impone alle parti un divieto o un impegno in modo da ovviare ai problemi di concorrenza.

**51** Un fattore importante ai fini dell'efficacia dell'applicazione delle norme sulla concorrenza da parte della Commissione è la sua capacità, in stretta collaborazione con le ANGC degli Stati membri, di mobilitare risorse e condurre contemporaneamente ispezioni in loco in svariati Stati membri. La Corte ha osservato che ciò ha consentito alla Commissione, nella maggior parte dei casi controllati, di raccogliere gli elementi probatori necessari per condurre a buon fine i procedimenti avviati.

**52** Molte imprese oggetto delle indagini della Commissione impugnano le decisioni dinanzi agli organi giurisdizionali dell'UE. Il numero di cause è superiore al numero di decisioni in materia di concorrenza, in quanto un'unica decisione della Commissione può essere rivolta a più imprese. Per sua natura, il controllo giurisdizionale si limita alla solidità giuridica e alla qualità assicurata nell'amministrazione del caso in questione. Il numero di cause pendenti dinanzi agli organi giurisdizionali sono in calo e, nel complesso, la Commissione è stata in grado di difendere con successo un numero costantemente elevato di decisioni adottate (cfr. *tabella 1*).

**Tabella 1 – Evoluzione delle cause in materia di concorrenza intentate dinanzi agli organi giurisdizionali dell'UE**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cause in materia di concorrenza decise	57	127	110	133	113	91	69	82	70	49
Incidenza globale delle decisioni a favore della Commissione (del tutto o in parte)	85 %	90 %	93 %	75 %	95 %	72 %	90 %	84 %	92 %	88 %
Impugnazioni pendenti relative a cause in materia di concorrenza	337	325	275	215	172	148	129	106	103	119
Nuove impugnazioni relative a cause in materia di concorrenza	107	117	79	76	69	65	52	56	46	59

Fonte: Commissione europea.

**53** Per un'applicazione efficace delle norme in materia di concorrenza occorre che la Commissione adotti le proprie decisioni in tempi ragionevoli, in modo da ridurre al minimo i costi economici per le imprese e i consumatori vittime di eventuali violazioni.

**54** A differenza di quanto avviene per il controllo delle concentrazioni (cfr. paragrafo 40), il diritto dell'UE non stabilisce un termine entro il quale la Commissione deve condurre le indagini antitrust. In media, a partire dalla registrazione di un caso, ossia solitamente dal momento in cui vi sono prove sufficienti per avviare un'indagine preliminare, la Commissione ha impiegato circa quattro anni<sup>27</sup> per concludere un'indagine antitrust con una decisione formale. Il procedimento è stato particolarmente lungo per le indagini sui cartelli, che in media hanno richiesto più di quattro anni, e in casi complessi di abuso di posizione dominante nei settori dei trasporti, dell'energia e digitale. Per il periodo oggetto di audit, la Corte ha riscontrato diversi casi in cui la Commissione aveva impiegato fino a otto anni per pervenire a una decisione.

<sup>27</sup> Il valore mediano è pari a 3,8 anni.

**55** Alcuni ritardi nei casi ricadevano sotto il controllo diretto della Commissione, mentre altri no: ad esempio, vi sono stati casi in cui le imprese sottoposte a indagine chiedevano sistematicamente proroghe delle scadenze e rispondevano alle richieste di informazioni solo con notevoli ritardi, compresi tra i quattro e gli otto mesi e fino a 1,5 anni, oppure protraevano il procedimento presentando vane proposte per gli impegni che avrebbero assunto. Inoltre, dal momento che le parti spesso presentano ricorsi dinanzi agli organi giurisdizionali dell'UE (cfr. paragrafo 52), sono possibili ulteriori ritardi significativi prima che una decisione della Commissione produca effetti.

**56** Dal 2017 la DG COMP ha compiuto notevoli sforzi per accelerare i procedimenti, come si illustra di seguito.

- o Nel 2018 ha introdotto una nuova “pratica di cooperazione” per le imprese coinvolte in un’indagine antitrust che non riguardi un cartello. Si tratta di una procedura simile alla “transazione”, che la Commissione applica sin dal 2008 nelle indagini sui cartelli. Le imprese che riconoscono la violazione e la loro responsabilità al riguardo e procedono a una stretta cooperazione con la Commissione durante l’indagine possono beneficiare di una riduzione delle ammende.
- o Ha razionalizzato la propria organizzazione introducendo catene di autorizzazione semplificate per i documenti non correlati ai casi, migliori orientamenti per gli addetti ai casi, una distribuzione più flessibile del personale all’interno della DG COMP e un migliore coordinamento nella gestione dei casi tra i vari dipartimenti interessati. Ha inoltre iniziato a elaborare una nuova gestione comune dei casi, più incentrata sui processi. Tuttavia, ci sono stati notevoli ritardi e il sistema non sarà pienamente operativo per la funzione di antitrust e controllo delle concentrazioni prima della fine del 2020. Fino ad allora, il trattamento dei casi continuerà a comportare un dispendio di risorse.
- o Nel 2018 la DG COMP ha adottato una strategia per utilizzare tecniche basate sull’intelligenza artificiale allo scopo di accelerare ulteriormente la ricerca di informazioni e agevolare l’analisi dei documenti. Dati i vincoli di bilancio e di risorse umane, la prima serie di risultati effettivi dovrebbe essere disponibile nel 2020 solo in modalità pilota, con un innalzamento di livello previsto nel 2021.

## La Commissione non ha ancora pienamente affrontato le nuove complesse sfide per l'applicazione della normativa insite nei mercati digitali

**57** Con l'era digitale, sono apparse nuove forme di mercati, prodotti e servizi per le quali andavano adattati gli assunti e le definizioni tradizionali alla base di un'efficace concorrenza (cfr. riquadro 2). Negli anni più recenti, le autorità garanti della concorrenza hanno riflettuto su come rispondere a tali sfide in vari consessi, quali le tavole rotonde dell'OCSE e la REC. Sulla base dell'esame dei documenti disponibili e delle decisioni della Commissione, la Corte ha valutato se gli attuali strumenti della Commissione siano sufficienti per far fronte alle sfide poste dai mercati digitali.

### Riquadro 2

#### I mercati digitali hanno posto nuove sfide per l'applicazione delle norme sulla concorrenza

Per l'applicazione delle norme in materia di concorrenza si prendono in considerazione tradizionalmente le quote di mercato delle imprese, i prezzi dei beni e servizi nei mercati pertinenti e i margini di profitto delle imprese. Tuttavia, i concetti classici non sono sufficienti per definire il potere di mercato e valutare la concorrenza nei mercati digitali. Questi ultimi sono spesso "multilaterali", ossia un'impresa funge da intermediario tra altri prestatori di servizi o fornitori di beni e i consumatori, che possono avvalersi dei servizi erogati dall'impresa a titolo gratuito ("mercati a prezzo zero"). L'impresa può utilizzare il proprio potere di mercato da un lato del mercato (ad esempio, l'ingente numero di utilizzatori) a scapito degli operatori di mercato dall'altro lato (ad esempio, imponendo condizioni non eque).

Le imprese potrebbero crescere rapidamente al di là di un "punto di non ritorno" per cui acquisiscono quasi automaticamente sempre più utenti in ragione degli effetti di rete e accumulano enormi volumi di dati che possono rafforzare ulteriormente il loro potere di mercato e la loro posizione dominante. In questi dati possono rientrare informazioni personali sensibili di utenti privati e, pertanto, le norme UE sulla protezione dei dati diventano pertinenti per l'applicazione della politica di concorrenza. Le imprese possono quindi utilizzare il loro potere di mercato per ridurre la concorrenza e la scelta dei consumatori. Il comitato europeo per la protezione dei dati, un organo che rappresenta le autorità competenti per la protezione dei dati nell'UE, ha chiesto alla Commissione e ad altre autorità garanti della concorrenza di includere nella loro valutazione gli aspetti critici per la protezione dei dati e la privacy dei privati cittadini che possono

ripercuotersi sulla concorrenza<sup>28</sup>. In effetti, una particolarità dell'era digitale consiste nel fatto che le imprese sono concorrenti per un mercato anziché in un mercato, il che produce effetti per cui "chi vince prende tutto"<sup>29</sup>.

Mediante algoritmi, le imprese possono anche accordarsi o agire unilateralmente per aumentare i prezzi a scapito dei consumatori (rapido adeguamento dei prezzi per raggiungere il livello dei concorrenti o rapido intervento dei produttori in caso di riduzione dei prezzi da parte dei dettaglianti).

**58** Sebbene la Commissione abbia adottato una serie di decisioni su casi che presentavano sfide provenienti dall'economia digitale, restano da affrontare difficoltà considerevoli. Ad esempio, le pratiche nei mercati digitali possono recare danno ai consumatori. La Commissione stenta però a trovare misure correttive adeguate per fronteggiare un palese problema di concorrenza, in quanto può essere particolarmente complesso determinare il danno per i consumatori<sup>30</sup>. Ciò non riguarda solo le imprese legate a Internet, bensì anche tutti gli altri settori economici che abbracciano l'innovazione digitale, come quello dell'energia, delle telecomunicazioni, dei servizi finanziari e dei trasporti.

**59** Ai sensi della normativa UE in vigore, l'applicazione delle norme antitrust da parte della Commissione può aver luogo solo ex post, ossia dopo che si è manifestato un problema di concorrenza (cfr. paragrafo **08**). Soprattutto nell'economia digitale, allora potrebbe essere troppo tardi per affrontare un problema di concorrenza. Tuttavia, a parte il controllo delle concentrazioni, la Commissione al momento non dispone di alcun strumento che le consenta di intervenire ex ante, ossia prima che si manifesti un problema di concorrenza. A tale riguardo, la Corte osserva che due Stati membri hanno già avviato iniziative volte a modificare la legislazione nazionale.

**60** Altre imprese vittime della violazione delle norme in materia di concorrenza da parte dei concorrenti possono aver subito ingenti perdite di fatturato o addirittura potrebbero essere state costrette a uscire dallo stesso nel corso degli anni che la Commissione ha impiegato per giungere a una decisione. La normativa UE conferisce alla Commissione la facoltà di adottare "misure cautelari" (anche dette "misure

<sup>28</sup> Dichiarazione del comitato europeo per la protezione dei dati del 27.8.2018, [https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb\\_statement\\_economic\\_concentrations\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_statement_economic_concentrations_en.pdf).

<sup>29</sup> OCSE, "Big data: Bringing competition policy to the digital era", DAF/COMP(2016)14, 2016.

<sup>30</sup> Cfr. relazione finale del gruppo di esperti creato dalla Commissione sulla politica della concorrenza nell'era digitale, che ha individuato le sfide e formulato raccomandazioni.

provvisorie”) prima di giungere a una decisione definitiva sul merito di un caso, contenendo così potenzialmente i danni ove opportuno. Tuttavia, dall’entrata in vigore del regolamento n. 1/2003 fino al 2019, la Commissione non si è valsa di questo strumento perché costringe a dimostrare che un’impresa sta arrecando un danno “irreparabile per la concorrenza”<sup>31</sup>. Di conseguenza, la Commissione ha ravvisato il rischio che tali misure possano addirittura rallentare ulteriormente i procedimenti e, se premature o inopportune, pregiudicare in misura ancora maggiore la concorrenza. La Commissione è ricorsa per la prima volta a questo strumento nei confronti di un’unica impresa nell’ottobre 2019.

**61** La Commissione sviluppa la propria posizione sui problemi di concorrenza di caso in caso, seguendo i principi generali di concorrenza efficace e benessere dei consumatori (cfr. paragrafo 06). Per accrescere la prevedibilità delle proprie decisioni di esecuzione, la Commissione ha pubblicato una complessa serie di orientamenti, comunicazioni, decisioni, regolamenti di esenzione e altre informative (cfr. *allegato II*).

**62** La Corte ha constatato che gli orientamenti e le comunicazioni della Commissione ne illustravano bene il punto di vista su determinate questioni di concorrenza. La Commissione, però, non ha ancora aggiornato gli orientamenti o le comunicazioni per tener conto delle nuove sfide, sebbene ciò chiarirebbe la sua posizione, fornirebbe una visione più chiara del processo decisionale e accrescerebbe la prevedibilità per le imprese. Ad esempio, la comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante<sup>32</sup> risale al 1997, quando il mondo digitale era ancora agli esordi. Analogamente, gli orientamenti 2009 della Commissione sulle priorità nell’applicazione della normativa relativa al comportamento abusivo da parte di imprese dominanti<sup>33</sup> o il regolamento di esenzione per categorie di accordi verticali e pratiche concordate non menzionano nessuna delle specificità dell’era digitale<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Articolo 8 del regolamento (CE) n. 1/2003.

<sup>32</sup> Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell’applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza (GU C 372 del 9.12.1997, pag. 5).

<sup>33</sup> Orientamenti sulle priorità della Commissione nell’applicazione dell’articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all’esclusione dei concorrenti (GU C 45 del 24.2.2009, pag. 7).

<sup>34</sup> Regolamento (UE) n. 330/2010 della Commissione, del 20 aprile 2010, concernente l’applicazione dell’articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (GU L 102 del 23.4.2010, pag. 1). Il regolamento decade il 31 maggio 2022.

**63** L'esigenza di fornire orientamenti, anche ex ante, prima dell'evoluzione della giurisprudenza (cfr. paragrafo **61**) è stata sottolineata anche di recente, ad esempio, i) nella relazione finale del gruppo di esperti sulla politica della concorrenza nell'era digitale, finanziato dalla Commissione, e ii) in un memorandum congiunto delle autorità garanti della concorrenza di Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo sulle sfide che si trovano ad affrontare in un mondo digitale<sup>35</sup>. Tali orientamenti aiuterebbero le ANGC e ridurrebbero il rischio di incertezza e di decisioni incoerenti nel trattare nuovi casi relativi alla concorrenza.

### **La Commissione ha inflitto ammende elevate, ma non ha alcuna certezza del loro effetto deterrente**

**64** La Commissione dispone di un ampio potere discrezionale quando decide se infliggere un'ammenda alle imprese per violazione della normativa sulla concorrenza. Decide inoltre sull'importo delle ammende nei casi di antitrust, purché rimanga inferiore al livello massimo previsto per legge pari al 10 % del fatturato annuo mondiale di un'impresa nell'esercizio precedente alla decisione della Commissione<sup>36</sup>. Le ammende sono finalizzate a dissuadere le imprese dall'intraprendere pratiche anticoncorrenziali.

**65** In alternativa al divieto di tenere un comportamento anticoncorrenziale e all'irrogazione di un'ammenda, la Commissione può anche adottare una "decisione di impegno" vincolante. In tali circostanze le imprese propongono di assumere impegni tesi a ovviare ai problemi di concorrenza rilevati dalla Commissione, senza però che sia constatata formalmente una violazione. La Commissione può infliggere un'ammenda se le imprese non rispettano gli impegni assunti.

**66** Le ammende possono anche essere irrogate per assicurare il rispetto delle regole procedurali, ad esempio qualora le imprese non forniscano informazioni esatte e complete nell'ambito del controllo delle concentrazioni e di procedimenti antitrust.

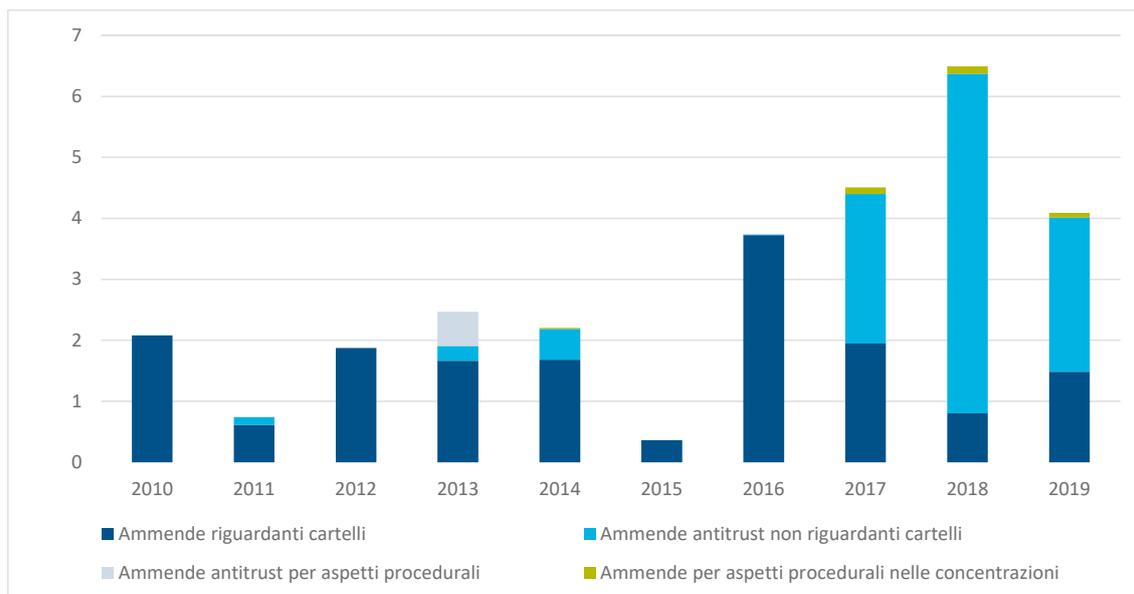
---

<sup>35</sup> Memorandum dell'ottobre 2019, <https://www.belgiancompetition.be/en/about-us/publications/joint-memorandum-belgian-dutch-and-luxembourg-competition-authorities>

<sup>36</sup> Articolo 23, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1/2003.

**67** Nel periodo tra il 2010 e il 2019 la Commissione ha inflitto ammende per un totale di 28,5 miliardi di euro per violazioni agli articoli 101 e 102 del TFUE o di altre norme ai sensi dei regolamenti (CE) n. 1/2003 e (CE) n. 139/2004 (cfr. *figura 9*). In alcuni casi, le ammende hanno raggiunto livelli inediti.

**Figura 9 – Ammende inflitte dalla Commissione, 2010-2019 (in miliardi di euro)**



Fonte: Commissione europea.

**68** Nei casi di antitrust, la Commissione calcola il livello delle ammende per ciascuna impresa che ha partecipato alla violazione delle norme sulla concorrenza in percentuale delle vendite interessate da una pratica anticoncorrenziale. Altri criteri per l'ammontare finale di un'ammenda sono la durata e la gravità della violazione. La Commissione può anche tener conto di circostanze aggravanti (ad esempio, in caso di reiterazione della violazione da parte delle imprese) o di circostanze attenuanti (come una limitata partecipazione alla violazione) oppure, qualora le imprese collaborino, può ridurre le ammende altrimenti applicabili.

**69** Sebbene il livello delle ammende irrogate dalla Commissione sia tra i più alti al mondo, il loro ammontare da solo non consente di trarre conclusioni circa la loro efficacia dissuasiva. Per trarre una conclusione con cognizione di causa, occorrerebbe porre gli importi in relazione al fatturato delle imprese interessate, alla durata delle violazioni, alla possibilità di individuarle in caso di cartelli segreti, agli eventuali indebiti vantaggi che un'impresa potrebbe ottenere da una violazione e al tempo intercorso tra quest'ultima e la decisione della Commissione sull'ammenda.

**70** Per quanto concerne gli eventuali indebiti vantaggi, la Corte ha constatato che né la Commissione né le quattro ANGC visitate le hanno prese in considerazione ai fini del calcolo delle ammende. Ciò è imputabile alle riconosciute difficoltà nel quantificare gli effetti sui prezzi nei singoli casi e le considerevoli risorse che tale quantificazione richiederebbe.

**71** Quasi due terzi delle ammende che la Commissione ha irrogato dal 2006 nei casi di cartelli sono stati inferiori allo 0,99 % del fatturato annuo totale, decisamente al di sotto del livello massimo pari al 10 % del fatturato annuo mondiale di un'impresa (cfr. paragrafo 64). Anche il livello massimo stesso può limitare l'effetto deterrente in casi gravi. Ad esempio, la Corte ha constatato che già nel 2014 i Paesi Bassi avevano modificato la legislazione nazionale per consentire alle ANGC di irrogare, in gravi casi di cartello, un'ammenda pari fino al 40 % del fatturato annuo mondiale di un'impresa.

**72** Al momento dell'audit, la Commissione non aveva eseguito alcuna valutazione globale dell'effetto deterrente delle ammende irrogate. Inoltre, benché l'efficacia quale deterrente sia determinata dalla severità delle ammende e dalla probabilità che la violazione sia rilevata, questo secondo aspetto non era preso in considerazione nella metodologia adottata dalla Commissione per fissare le ammende.

### **La Commissione ha operato in stretta collaborazione con le autorità nazionali garanti della concorrenza, ma sono possibili miglioramenti**

**73** Dal momento che il regolamento n. 1/2003 le ha autorizzate a valutare casi di antitrust con un contesto transfrontaliero ai sensi delle norme UE in materia di concorrenza, le ANGC hanno condotto oltre l'85 % delle indagini antitrust nell'UE e adottato quasi il 90 % delle decisioni (cfr. *allegato III*). La direttiva (UE) 2019/1, adottata nel gennaio 2019, era mirata a rafforzare le ANGC consentendo loro di divenire più efficaci nell'applicazione delle norme UE sulla concorrenza.

**74** Sulla base dei documenti e dei dati della REC disponibili nonché dei colloqui intrattenuti con il personale delle quattro ANGC visitate nel corso dell'audit, la Corte ha valutato se la Commissione e le ANGC abbiano posto in atto una cooperazione efficace per quanto riguarda i molteplici aspetti afferenti l'applicazione delle norme sulla concorrenza.

**75** In seno alla REC (cfr. paragrafo 12), la DG COMP ha attuato una stretta collaborazione con le ANGC in vari gruppi di lavoro. Tuttavia, nonostante i numerosi contatti, durante il periodo sottoposto ad audit la DG COMP e le ANGC non hanno coordinato da vicino il monitoraggio dei mercati e le indagini di settore realizzati. La DG COMP non disponeva di chiare informazioni su quali mercati le ANGC monitoravano specificamente né sapevano se vi fossero sovrapposizioni o lacune anziché complementarità con le proprie attività di monitoraggio. Inoltre, non conosceva completamente le priorità degli Stati membri per l'applicazione della normativa e non si era adoperata per coordinare con questi la fissazione delle proprie priorità. Ciò va in parte ascritto al fatto che alcune ANGC non potevano stabilire priorità, mentre la direttiva 2019/1 consente loro di farlo in futuro.

**76** Le ANGC devono informare la Commissione quando avviano una “misura formale di indagine” per permettere un’assegnazione del caso a un’autorità garante della concorrenza in una posizione favorevole (cfr. paragrafo 12). La Commissione si reputa in una posizione particolarmente favorevole se le pratiche anticoncorrenziali hanno effetti sulla concorrenza in più di tre Stati membri o sono strettamente connesse alla normativa UE in altri settori di intervento, oppure per nuove questioni di concorrenza che possono insorgere<sup>37</sup>. Nella pratica, tuttavia, ciascuna autorità garante della concorrenza ha indagato sui casi che ha rilevato e la riassegnazione dei casi dalle ANGC alla Commissione si è verificata solo in via del tutto eccezionale. Il fatto che su un caso di antitrust indagini la Commissione o una ANGC può avere un impatto notevole sull’esito del procedimento, in quanto le norme procedurali e le regole per la determinazione delle ammende non sono armonizzate. Tuttavia, la direttiva (UE) 2019/1 ha introdotto strumenti minimi comuni per la fissazione delle ammende.

**77** La Corte ha constatato che in un caso 11 ANGC e in un altro quattro ANGC hanno dovuto affrontare problemi di concorrenza analoghi riguardanti le medesime imprese attive nei mercati digitali. Le ANGC in questione non hanno potuto rinviarli alla Commissione, anche se quest’ultima avrebbe potuto risolvere la questione in modo più efficiente e definitivo (specie quando casi analoghi si verificano contemporaneamente in più Stati membri: un giudizio favorevole a una impresa in uno Stato membro potrebbe essere invocato come precedente in altri). Le indagini su tali casi sono state particolarmente impegnative per le ANGC di Stati membri più piccoli, che non disponevano né delle risorse né dell’esperienza per passare al vaglio tali mercati. Di conseguenza, la Commissione ha varato nel 2016 un meccanismo di allerta precoce, attraverso il quale le ANGC e la Commissione possono informarsi a vicenda su

---

<sup>37</sup> Comunicazione sulla cooperazione nell’ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza (comunicazione REC), GU C 101 del 27.4.2004, pag. 43.

nuovi problemi di concorrenza nei casi pendenti. Tale meccanismo, tuttavia, non era ancora ampiamente utilizzato dalle ANGC per segnalare anticipatamente eventuali casi.

### **La Commissione fornisce informazioni solo limitate sul conseguimento di obiettivi come il benessere dei consumatori**

**78** Valutare la performance della Commissione nell'applicazione delle norme sulla concorrenza nel mercato interno accresce la trasparenza e la responsabilità nei confronti del Parlamento europeo e degli altri portatori di interessi, nonché consente loro di fornire un riscontro. Ciò richiede una chiara definizione degli obiettivi da conseguire e dovrebbe portare a individuare le opportunità per migliorare il processo decisionale futuro.

**79** La Corte ha esaminato se la Commissione avesse:

- a) istituito un quadro di riferimento per valutare la performance delle proprie attività;
- b) assicurato la trasparenza e il rispetto dell'obbligo di rendiconto nei confronti dei propri interlocutori riferendo in modo adeguato sulla propria performance.

### **La Commissione ha incontrato difficoltà a valutare la performance delle proprie attività volte all'applicazione della normativa**

**80** Al momento non esistono standard riconosciuti a livello internazionale per misurare la performance di un'autorità garante della concorrenza. La DG COMP misura la performance delle proprie attività di applicazione delle norme per quanto riguarda il controllo delle concentrazioni e i procedimenti antitrust nell'ambito dell'approccio generale della Commissione per valutare la propria performance.

**81** La valutazione della performance alla Commissione funziona sulla base di obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine e prevede indicatori obbligatori per misurare il contributo agli obiettivi generali della Commissione<sup>38</sup>. Tale quadro di riferimento, tuttavia, non è del tutto idoneo a valutare la performance delle attività di applicazione della normativa svolte dalla DG COMP.

- Poiché l'applicazione delle norme sulla concorrenza è prevalentemente determinata da fattori che esulano dal controllo della Commissione (quali le notifiche di concentrazioni, le denunce formali e le domande di trattamento favorevole), il carico di lavoro della DG COMP può variare considerevolmente da un anno all'altro, così come il numero delle decisioni. Fin dall'inizio, è stato pertanto difficile per la DG COMP definire valori di partenza rispetto ai quali poter misurare la performance, stabilire indicatori e valori-obiettivo significativi, nonché confrontare la performance nel tempo.
- L'indicatore stabilito dalla Commissione per l'obiettivo generale di una "applicazione efficace delle norme antitrust al fine di tutelare il benessere dei consumatori" (cfr. *allegato IV*) e che si ritiene contribuisca al più ampio obiettivo della Commissione di favorire la creazione di posti di lavoro, la crescita e gli investimenti, è il prodotto interno lordo (PIL) dell'UE. È un compito arduo distinguere l'impatto esercitato sul PIL dalle sole attività della Commissione connesse alla concorrenza. La Commissione ha effettuato simulazioni con modelli per valutare l'impatto sulla crescita delle decisioni in materia di cartelli e concentrazioni nel periodo 2012-2018, ma al termine del presente audit i risultati non erano stati ancora pubblicati ufficialmente. Inoltre, questo indicatore non fornisce alcuna informazione sul benessere dei consumatori. Non è peraltro possibile verificare se la decisione della Commissione di intervenire in un determinato settore dell'economia abbia portato a un impatto maggiore sul PIL di quanto non si sarebbe verificato se fosse intervenuta in un altro settore. Tali informazioni sarebbero invece utili per un'allocazione delle risorse della Commissione efficiente e orientata alla performance.

---

<sup>38</sup> Per un elenco degli indicatori di performance della DG COMP in relazione al controllo delle concentrazioni e ai procedimenti antitrust, cfr. *allegato IV*.

**82** La DG COMP stima il livello dei vantaggi diretti verosimilmente ottenuti dai consumatori in virtù delle proprie decisioni in materia di cartelli e di divieto di concentrazione. Tale approccio, sviluppato dall'OCSE<sup>39</sup>, offre solo una visione parziale dell'impatto del lavoro svolto dalla Commissione, in quanto il benessere dei consumatori è molto più complesso di quanto non rifletta questo processo. La DG COMP stessa riconosce i limiti dell'approccio utilizzato: in particolare la difficoltà di quantificare i) i potenziali risparmi per i consumatori derivanti dall'applicazione delle norme antitrust (in casi diversi dai cartelli) e ii) in parte a causa della mancanza di una metodologia, gli effetti dinamici delle decisioni della Commissione sull'innovazione, sulla qualità e sulla produttività.

**83** Non sono disponibili informazioni sul conseguimento di altri obiettivi pertinenti dell'applicazione delle norme sulla concorrenza da parte della Commissione che discendano dal TFUE o dal piano strategico e sono stati definiti esclusivamente a livello molto generico, come "creare condizioni di parità per le imprese nel mercato interno", "offrire certezza giuridica", "accrescere l'integrazione dei mercati" oppure "assicurare un'equa ripartizione dei vantaggi della crescita tra consumatori e imprese".

**84** Inoltre, sono disponibili solo scarse informazioni sulla performance delle ANGC nell'applicare le norme UE in materia di concorrenza, poiché non esiste un approccio comune per valutarla. Di conseguenza, non vi è un solo organismo che abbia una visione d'insieme dell'impatto dell'applicazione delle norme sulla concorrenza nell'UE.

**85** Per valutare l'efficacia globale del lavoro della Commissione uno strumento essenziale è costituito dalle analisi ex post periodiche delle decisioni di esecuzione (cfr. *figura 10*). Queste, ad esempio, consentono di valutare se le ipotesi circa l'evoluzione dei mercati dopo l'intervento in un'operazione di concentrazione fossero corrette o se il divieto di una determinata pratica anticoncorrenziale da parte di un'impresa dominante abbia effettivamente portato a strutture di mercato più concorrenziali e prodotto vantaggi a più lungo termine per i consumatori, in termini di prezzi, prodotto, qualità, scelta o innovazione. Tali valutazioni, compresi gli insegnamenti tratti, possono contribuire a migliorare il processo decisionale futuro e a

---

<sup>39</sup> OCSE, "Guide helping competition authorities assess the expected impact of their activities", aprile 2014; <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>

far sì che la Commissione renda meglio conto del proprio operato<sup>40</sup>. La Corte ha osservato che l'ANGC olandese aveva condotto valutazioni ex post in alcuni casi selezionati. Per le altre tre ANGC visitate dagli auditor della Corte, tali attività erano state molto limitate o addirittura assenti.

**Figura 10 – Ruolo delle valutazioni ex post nel processo decisionale**



© OCSE, "Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies' enforcement decisions", 2016.

**86** Nel periodo sottoposto ad audit, la Commissione ha condotto un numero limitato di valutazioni ex post: alcune sugli effetti degli interventi in selezionati mercati dell'energia e delle telecomunicazioni e una sul mercato delle unità a disco rigido<sup>41</sup>. I casi, tuttavia, non sono stati scelti nel quadro di un approccio strategico finalizzato alla conduzione di valutazioni. La valutazione eseguita, non essendo stata basata

<sup>40</sup> OCSE, "Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies' enforcement decisions", 2016, <http://www.oecd.org/daf/competition/Ref-guide-expost-evaluation-2016web.pdf>

<sup>41</sup> Per ulteriori dettagli cfr. [http://ec.europa.eu/competition/publications/reports\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/publications/reports_en.html)

sull'esame di un campione rappresentativo dell'insieme di decisioni adottate dalla Commissione, non ha potuto offrire insegnamenti da tenere in considerazione in futuro nel trattamento dei casi.

### **Le relazioni della Commissione si sono focalizzate sulle attività anziché sull'impatto**

**87** La Commissione riferisce con cadenza annuale al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni in merito alle attività svolte per la politica di concorrenza<sup>42</sup>. In un esercizio distinto, nell'ambito della rendicontazione sulla performance globale della Commissione, la DG COMP include informazioni nelle proprie relazioni annuali di attività sui principali risultati del lavoro svolto<sup>43</sup>.

**88** Entrambe le relazioni sono una sintesi pregnante ma non esaustiva delle attività intraprese dalla Commissione nel campo della politica di concorrenza; forniscono informazioni dettagliate sui principali sviluppi strategici, nonché su importanti decisioni di esecuzione adottate o indagini avviate nel corso dell'anno precedente. Non comprendono però altre informazioni importanti, quali i) il numero di indagini antitrust in corso alla fine dell'anno di riferimento e ii) lo stock di casi antitrust. Forniscono inoltre pochissime informazioni sull'impatto delle decisioni e, quindi, sul conseguimento degli obiettivi generali della politica in questione, come l'effetto sui prezzi o sulla qualità dei prodotti o dei servizi.

**89** Come indicato in precedenza (paragrafo **73**), sono le ANGC ad adottare la maggior parte delle decisioni di esecuzione sulla base delle norme UE in materia di concorrenza. Queste tuttavia riferiscono in merito alle attività svolte in modi diversi, poiché la Commissione e le ANGC non hanno convenuto standard per la presentazione delle attività o la descrizione del loro svolgimento. Di conseguenza, i portatori di interessi quasi non dispongono di informazioni sulla portata di tale cooperazione e sulla sua efficacia.

**90** La Corte ha osservato inoltre che, data l'assenza di un quadro di riferimento per valutazioni indipendenti della performance delle autorità garanti della concorrenza nell'UE, non vi è alcuna valutazione indipendente e periodica dell'efficacia della Commissione nel contribuire al conseguimento degli obiettivi strategici per

---

<sup>42</sup> [https://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/index.html](https://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html)

<sup>43</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2018-competition\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2018-competition_en)

l'applicazione delle norme. Nel 2005 l'OCSE ha condotto una valutazione inter pares presso la Commissione, in occasione della quale gli esperti hanno valutato come quest'ultima abbia trattato le questioni di concorrenza e di regolamentazione<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> OCSE, *Country Studies*, "European Commission – Peer Review of Competition Law and Policy", <http://www.oecd.org/eu/35908641.pdf>

## Conclusioni e raccomandazioni

**91** Nel complesso, la Commissione ha fatto buon uso dei poteri conferitile per l'applicazione della normativa nell'ambito del controllo delle concentrazioni e dei procedimenti antitrust e, con le proprie decisioni, ha ovviato ai problemi di concorrenza. Tuttavia, disponeva di limitate capacità per monitorare i mercati e individuare nuovi casi di antitrust. I volumi crescenti dei dati da trattare nei procedimenti, l'affermarsi dei mercati digitali e le limitazioni degli strumenti di applicazione disponibili pongono sfide alle capacità di applicazione della normativa della Commissione, che non sono state ancora pienamente affrontate. Inoltre, nonostante una cooperazione generalmente stretta con le ANGC, vi è la possibilità di migliorare il coordinamento. Per spiegare e dimostrare i vantaggi ai cittadini, la Commissione si è concentrata, nelle sue relazioni, più sulle attività che sull'impatto.

**92** Al fine di individuare le violazioni delle norme antitrust, la Commissione non ha solo agito sulla scorta delle denunce o delle informazioni sui mercati ricevute, ma ha anche operato di propria iniziativa. Tuttavia, considerato il numero ingente di denunce e di altre informazioni ricevute, il volume di risorse a disposizione per l'accertamento d'ufficio dei casi antitrust era relativamente limitato. Dal 2015, il numero di nuovi casi antitrust avviati d'ufficio è sceso. La Commissione non ha dimostrato di avere avuto un approccio uniforme al monitoraggio dei mercati (paragrafi [24-30](#)).

**93** La Commissione ha introdotto incentivi per favorire la segnalazione da parte di terzi (operatori di mercato o consumatori) su eventuali violazioni delle norme antitrust, ma il ricorso allo strumento più importante ("programma di trattamento favorevole") era diminuito dal 2015 (paragrafi [31-36](#)).

**94** Dato l'ingente numero di potenziali casi di antitrust e le limitazioni nelle risorse necessarie, la Commissione seleziona i casi su cui può indagare. Per definire la priorità dei casi applica criteri, che però non sono stati chiaramente ponderati per assicurare la selezione dei casi di antitrust con il maggiore rischio per la concorrenza o per il benessere dei consumatori nel mercato interno (paragrafi [37](#) e [38](#)).

## Raccomandazione 1 – Aumentare la probabilità di rilevare le violazioni

---

Al fine di assicurare un livello elevato di applicazione della normativa, un adeguato accertamento delle violazioni è un primo passo imprescindibile. Pertanto, la Commissione dovrebbe seguire un approccio più proattivo, raccogliendo ed elaborando informazioni pertinenti sui mercati in un modo coerente ed efficiente rispetto ai costi, nonché selezionare i casi sulla base di criteri chiaramente ponderati, ad esempio avvalendosi di un sistema di punteggio.

### Termine ultimo: entro fine 2022

**95** La Commissione ha semplificato il controllo delle concentrazioni per le operazioni meno rischiose (ossia la maggior parte delle operazioni) e ha inoltre rilevato la possibilità di un'ulteriore razionalizzazione dei procedimenti, al cui riguardo però non ha ancora intrapreso azioni. La Commissione ha completato l'analisi delle concentrazioni entro i termini previsti per legge. Tuttavia, dovendo far fronte a un numero crescente di concentrazioni di imprese e a un volume sempre più elevato di dati da esaminare, non è stata sempre in grado di verificare l'esattezza di tutte le informazioni fornite a causa della carenza di risorse e della quantità di informazioni da controllare. A oggi, la Commissione non ha esaminato in dettaglio i costi e i benefici derivanti dall'introduzione di commissioni per la notifica di concentrazioni quale fonte autonoma di finanziamento delle proprie attività di controllo delle concentrazioni (paragrafi [40-46](#)).

**96** Poiché la normativa UE definisce la dimensione europea di un'operazione in funzione soltanto del fatturato annuo delle imprese coinvolte, talune operazioni pertinenti per il mercato interno non sono rientrate nell'esame della Commissione (paragrafo [47](#)).

**97** L'applicazione delle norme antitrust si realizza tradizionalmente solo dopo l'insorgere di un problema di concorrenza. Sebbene le decisioni antitrust della Commissione controllate dalla Corte abbiano ovviato ai problemi di concorrenza, le procedure espletate dalla Commissione generalmente si sono protratte a lungo. Procedimenti lunghi possono ripercuotersi negativamente sull'efficacia dell'applicazione delle norme sulla concorrenza, specie nei mercati digitali in rapida crescita, per i quali è necessaria una reazione rapida per evitare potenziali danni. I motivi dei ritardi non sono imputabili soltanto alla Commissione, ma anche alle imprese sotto inchiesta. Sebbene la Commissione si sia molto adoperata per accelerare

i procedimenti, anche per elaborare un volume crescente di informazioni e dati, tali sforzi non sono ancora stati pienamente coronati da successo (paragrafi [48-56](#)).

**98** Le norme antitrust in vigore non consentono interventi ex ante e le condizioni per ricorrere a misure cautelari (imponendo quindi alle imprese di cessare il comportamento sospetto durante le indagini sul caso in questione) ne rendono difficile l'adozione. Inoltre, benché l'affermarsi dei mercati digitali abbia posto nuove sfide alla concorrenza, per le quali andavano adattati gli assunti tradizionali riguardanti i mercati e un'efficace concorrenza, la Commissione non ha ancora aggiornato i propri orientamenti, comunicazioni o regolamenti di esenzione per categoria per tener conto di queste nuove caratteristiche, accrescere la certezza giuridica per le imprese e sostenere il processo decisionale delle ANGC (paragrafi [57-63](#)).

**99** Infine, un'applicazione efficace della normativa dipende dal carattere dissuasivo delle ammende inflitte. Sebbene in termini assoluti il livello delle ammende irrogate dalla Commissione sia tra i più alti al mondo, il loro effetto deterrente non è stato ancora valutato (paragrafi [64-72](#)).

## **Raccomandazione 2 – Accrescere l'efficacia dell'applicazione delle norme sulla concorrenza**

---

Al fine di ovviare in modo efficiente a tutti i problemi di concorrenza nell'ambito del controllo delle concentrazioni a livello di UE e di rispondere più rapidamente all'evolvere dei mercati, specie digitali, la Commissione dovrebbe intraprendere le azioni seguenti:

- a) ottimizzare ulteriormente le procedure per le concentrazioni e la gestione dei casi allo scopo di trattare tutte le operazioni pertinenti per il mercato interno e condurre un'analisi dettagliata dei costi e dei benefici derivanti dall'applicazione di commissioni alla notifica delle concentrazioni;
- b) rafforzare i propri strumenti di intervento antitrust e aggiornare le comunicazioni, gli orientamenti e i regolamenti di esenzione per categoria (questi ultimi alla loro scadenza) per tener conto della nuova realtà dei mercati (principalmente quella risultante dai mercati digitali);
- c) condurre uno studio sull'effetto deterrente delle ammende inflitte e, all'occorrenza, aggiornare la metodologia adottata per determinarle.

**Termine ultimo: entro metà 2024 o, per la lettera b), alla scadenza dei pertinenti regolamenti di esenzione per categoria**

**100** Le ANGC adottano la maggior parte delle decisioni nei casi in cui si applicano le norme UE sulla concorrenza. Nonostante la fruttuosa cooperazione tra tali autorità e la Commissione, il monitoraggio dei mercati non è stato oggetto di uno stretto coordinamento e la Commissione poco sapeva delle priorità delle ANGC per l'applicazione delle norme. La riassegnazione dei casi è avvenuta solo di rado e il meccanismo di allerta precoce, introdotto nel 2016 per tenersi reciprocamente informate circa i problemi in casi pendenti, non era ancora ampiamente usato dalle ANGC e, quindi, non poteva essere impiegato per una migliore assegnazione dei casi (paragrafi 73-77).

### **Raccomandazione 3 – Sfruttare meglio il potenziale della rete europea della concorrenza**

---

Per sfruttare appieno il potenziale della REC, la Commissione dovrebbe coordinare meglio il monitoraggio dei mercati con le ANGC, promuovere la condivisione delle informazioni sulle priorità all'interno della rete stessa per accrescere la trasparenza e puntare alla complementarità, nonché promuovere i) un migliore utilizzo del meccanismo di allerta precoce e ii) un'assegnazione dei casi (specie nei complessi mercati digitali) tale da evitare che svariate autorità garanti della concorrenza analizzino un comportamento simile tenuto dalla stessa impresa.

**Termine ultimo: 2022**

**101** La normativa UE definisce solo obiettivi generici per la politica di concorrenza nell'UE. La DG COMP deve misurare la performance delle proprie attività di applicazione della normativa in linea con l'approccio globale della Commissione per valutare la propria performance. Nondimeno, a causa della natura dell'applicazione delle norme sulla concorrenza e della mancanza di dati idonei, la DG COMP ha incontrato difficoltà a definire valori di partenza a fronte dei quali misurare la performance, stabilire indicatori e valori-obiettivo significativi e confrontare la performance nel tempo (paragrafi 78-84).

**102** La Commissione non ha svolto con regolarità valutazioni ex post sull'efficacia delle proprie decisioni, anche se questo aiuterebbe a migliorare il futuro processo decisionale e l'allocazione delle risorse (paragrafi 85-86).

**103** La Commissione riferisce i risultati della propria attività di applicazione della normativa nella relazione annuale sulla politica di concorrenza e, separatamente, nella relazione annuale di attività della DG COMP. Anziché sull'impatto, entrambe le

relazioni si incentrano però sulle attività, per le quali comunque mancano informazioni importanti (come le indagini in corso alla fine dell'anno di riferimento, lo stock di casi, ecc.). Infine, non sono condotte con regolarità valutazioni indipendenti della performance delle autorità garanti della concorrenza nell'UE, quali ad esempio valutazioni inter pares (paragrafi [87-90](#)).

## Raccomandazione 4 – Migliorare la rendicontazione sulla performance

---

Per accrescere la trasparenza e per rendere meglio conto del proprio operato al Parlamento europeo e ai cittadini, la Commissione dovrebbe:

- a) condurre con regolarità valutazioni ex post della performance delle proprie decisioni di esecuzione, considerandone anche l'impatto;
- b) sviluppare, insieme alle ANGC, un approccio per periodiche valutazioni indipendenti sul conseguimento degli obiettivi strategici di applicazione delle norme, ad esempio sotto forma di valutazioni inter pares.

**Termine ultimo: 2023 per il punto a) e 2024 per il punto b)**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo il 6 ottobre 2020.

*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

# Allegati

## Allegato I – Obiettivi giuridici dell'applicazione delle norme UE in materia di concorrenza

Articolo 101 del TFUE	Articolo 102 del TFUE	Regolamento UE sulle concentrazioni
<p>Vietare gli accordi tra imprese che possano impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza in generale</p>	<p>Proteggere la struttura dei mercati e quindi la concorrenza in quanto tale</p> <p>impedire alle imprese di abusare delle loro posizioni dominanti imponendo prezzi o altre condizioni di transazione non equi oppure limitando la produzione, gli sbocchi di mercato o lo sviluppo tecnico a danno dei consumatori</p>	<p>Far sì che le concentrazioni siano compatibili con il mercato interno in funzione della necessità di preservare e sviluppare una concorrenza efficace</p>
<p><b>Realizzare un mercato interno integrato nell'UE</b></p>		

## Allegato II – Riferimenti essenziali alle norme UE in materia di concorrenza

Antitrust (articoli 101-102 TFUE)	Cartelli (articolo 101 TFUE)	Controllo delle concentrazioni	
Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio		Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio	
Regolamento (CE) n. 773/2004 della Commissione		Regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione	
Comunicazione sulla definizione del mercato rilevante			
Comunicazione relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza (comunicazione "de minimis")		Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali	
Regolamento (UE) n. 1217/2010 della Commissione relativo agli accordi di ricerca e sviluppo	Comunicazione della Commissione concernente la transazione nei procedimenti	Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni non orizzontali	
Regolamento (UE) n. 1218/2010 della Commissione relativo agli accordi di specializzazione	Regolamento (CE) n. 622/2008 della Commissione relativo alla transazione nei procedimenti	Comunicazione della Commissione concernente le misure correttive	
Linee direttrici sugli accordi di cooperazione orizzontale		Comunicazione della Commissione sulle restrizioni	
Regolamento (UE) n. 330/2010 della Commissione relativo agli accordi verticali	Comunicazione della Commissione relativa all'immunità dalle ammende o alla riduzione del loro importo nei casi di cartelli tra imprese ("comunicazione sul trattamento favorevole")	Comunicazione della Commissione concernente una procedura semplificata	
Orientamenti sulle restrizioni verticali		Comunicazione della Commissione sul rinvio in materia di concentrazioni	
Regolamento (UE) n. 316/2014 della Commissione relativo al trasferimento di tecnologia			
Linee direttrici sul trasferimento di tecnologia			
Comunicazione – Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio			
Comunicazione – Linee direttrici sull'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato			
Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato			
Orientamenti per il calcolo delle ammende			
Nota informativa sull'incapacità di pagare			
Comunicazione relativa alla quantificazione del danno nelle azioni di risarcimento			
Comunicazione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza			
Comunicazione relativa alla cooperazione tra la Commissione e le giurisdizioni degli Stati membri dell'UE			
Direttiva 2014/104/UE sulle azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni di legge			
Direttiva (UE) 2019/1 che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno ("REC plus")			
Comunicazione riguardante le regole per l'accesso al fascicolo istruttorio della Commissione			
Decisione relativa alla funzione e al mandato del consigliere-auditore per taluni procedimenti in materia di concorrenza			

### Allegato III – Indagini e progetti di decisione notificati tramite la REC, 2010-2019

Stato membro	Indagini	in %	Progetti di decisione	in %
Belgio	40	2,6 %	15	1,7 %
Bulgaria	13	0,8 %	4	0,4 %
Cechia	28	1,8 %	14	1,6 %
Danimarca	33	2,1 %	35	3,9 %
Germania	117	7,6 %	77	8,5 %
Irlanda	13	0,8 %	1	0,1 %
Grecia	38	2,5 %	32	3,5 %
Spagna	112	7,3 %	100	11,1 %
Estonia	3	0,2 %	1	0,1 %
Francia	120	7,8 %	100	11,1 %
Croazia	9	0,6 %	2	0,2 %
Italia	124	8,1 %	117	13,0 %
Cipro	28	1,8 %	10	1,1 %
Lettonia	14	0,9 %	2	0,2 %
Lituania	21	1,4 %	12	1,3 %
Lussemburgo	28	1,8 %	7	0,8 %
Ungheria	66	4,3 %	32	3,5 %
Malta	7	0,5 %	3	0,3 %
Paesi Bassi	51	3,3 %	25	2,8 %
Austria	105	6,8 %	35	3,9 %
Polonia	21	1,4 %	8	0,9 %
Portogallo	69	4,5 %	26	2,9 %
Romania	65	4,2 %	54	6,0 %
Slovacchia	32	2,1 %	20	2,2 %
Slovenia	21	1,4 %	19	2,1 %
Svezia	52	3,4 %	12	1,3 %
Finlandia	23	1,5 %	11	1,2 %
Regno Unito	69	4,5 %	33	3,7 %
<b>Totale</b>	<b>1 322</b>	<b>86,1 %</b>	<b>807</b>	<b>89,5 %</b>
<b>Commissione</b>	<b>213</b>	<b>13,9 %</b>	<b>95</b>	<b>10,5 %</b>
<b>Totale generale</b>	<b>1 535</b>	<b>100 %</b>	<b>902</b>	<b>100 %</b>

## Allegato IV – Indicatori di performance della DG COMP per il controllo delle concentrazioni e i procedimenti antitrust

N.	Obiettivo generale pertinente	Indicatore di risultato	Motivazione alla base	Fonte dei dati
1	Applicazione efficace delle norme antitrust al fine di tutelare il benessere dei consumatori	Crescita del PIL	Aumento del PIL per mezzo degli interventi esecutivi	Eurostat
<b>Obiettivi specifici in materia di antitrust (cartelli compresi)</b>				
1	Applicazione efficace delle norme antitrust al fine di tutelare il benessere dei consumatori	Stima dei vantaggi derivanti per i clienti dalle decisioni della Commissione che vietano cartelli	Indicatore quantitativo per accertare l'impatto positivo che l'applicazione delle norme sulla concorrenza esercita sul benessere dei consumatori	Calcolo della DG Concorrenza
		Effetto deterrente delle ammende inflitte dalla Commissione	Indicatore qualitativo per misurare la percezione dei portatori di interessi circa l'effetto deterrente delle ammende inflitte nell'ambito dell'antitrust e dei cartelli	Sondaggio presso i portatori di interessi
2	A. Applicazione efficace e uniforme del diritto UE in materia di concorrenza da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza	Numero di casi segnalati alla rete europea della concorrenza (REC)	Raffronto, con un parametro di riferimento, del livello di attività espletata dalla REC al fine di garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'UE in materia di concorrenza	Sistema di gestione dei casi della REC
		Numero delle decisioni di esecuzione previste e di analoghe consultazioni sui casi nell'ambito della rete europea della concorrenza (REC)		
	B. Applicazione efficace e uniforme del diritto UE in materia di concorrenza da parte degli organi giurisdizionali nazionali	Tasso di conformità delle sentenze nazionali alle risposte fornite dalla Commissione alle richieste di pareri (articolo 15, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1/2003)	Raffronto, con un parametro di riferimento, della coerenza delle attività svolte dagli organi giurisdizionali e dalla Commissione per assicurare a livello privatistico un'applicazione uniforme del diritto UE in materia di concorrenza	Statistiche della DG Concorrenza basate sulla base delle sentenze nazionali trasmesse
		Tasso di conformità delle sentenze nazionali alle osservazioni presentate dalla Commissione in qualità di <i>amicus curiae</i> (articolo 15, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1/2003)		
	Numero di Stati membri che hanno dato piena attuazione alla direttiva, facendo valere il diritto delle vittime di violazioni della normativa UE in materia di concorrenza di ottenere un risarcimento attraverso gli organi giurisdizionali nazionali.	Raffronto, con un parametro di riferimento, delle pari opportunità garantite al fine di ottenere un risarcimento per violazioni del diritto in materia di concorrenza in tutti gli Stati membri	Statistiche della DG Concorrenza basate su una valutazione	
<b>Obiettivi specifici per il controllo delle concentrazioni</b>				
4	Favorire un'agevole ristrutturazione dei mercati, procedendo a una snella valutazione delle concentrazioni inoffensive	Incidenza delle decisioni sulle concentrazioni adottate con procedura semplificata	Indicatore quantitativo che dimostra una riduzione degli oneri normativi, a beneficio di una fluida ristrutturazione dei mercati	Calcolo della DG Concorrenza
5	Prevenzione degli effetti anticoncorrenziali delle concentrazioni a tutela del benessere dei consumatori	Stima dei vantaggi per i clienti derivanti dagli interventi nelle concentrazioni ( <i>prima del 2017 solo vantaggi derivanti da interventi nelle concentrazioni orizzontali</i> )	Indicatore quantitativo per accertare l'impatto positivo che l'applicazione delle norme sulla concorrenza esercita sul benessere dei consumatori	
<b>Obiettivi specifici riguardanti sia i procedimenti antitrust che il controllo delle concentrazioni</b>				
3 e 6	Strumenti previsti dal diritto UE in materia di concorrenza costantemente in linea con la realtà dei mercati e il pensiero economico e giuridico contemporaneo	Consultazione dei portatori di interessi sulle nuove norme	Raffronto, con un parametro di riferimento, delle principali misurazioni qualitative riguardanti il lavoro svolto dalla DG COMP	Studio qualitativo Eurobarometro Standard Sondaggio della DG Concorrenza presso i portatori di interessi
15	Promuovere la cooperazione internazionale e la convergenza nel settore della politica di concorrenza, nonché una maggiore trasparenza e discipline di base sul controllo dei sussidi a livello internazionale	Promozione di una cultura della concorrenza e della convergenza delle politiche a livello internazionale		
16	Assicurare gli standard più elevati nell'applicazione della politica di concorrenza	Solidità giuridica delle decisioni della Commissione nei casi relativi alla concorrenza Qualità dell'analisi economica Conoscenza dei mercati Impatto sui mercati Tempestività delle decisioni Informazioni trasmesse tempestivamente		

## Acronimi e abbreviazioni

**ANGC:** autorità nazionale garante della concorrenza

**DG COMP:** direzione generale della Concorrenza presso la Commissione europea

**OCSE:** Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici

**PIL:** prodotto interno lordo

**REC:** rete europea della concorrenza (rete costituita dalla Commissione e dalle autorità nazionali garanti della concorrenza degli Stati membri)

**TFUE:** trattato sul funzionamento dell'Unione europea

# Glossario

**Antitrust:** branca del diritto e della politica della concorrenza che si occupa di pratiche anticoncorrenziali (quali i cartelli) e dell'abuso di una posizione di mercato dominante.

**Azione privata per risarcimento danni:** promozione di un'azione legale ad opera di privati cittadini e imprese per ottenere il risarcimento dei danni subiti a seguito della violazione delle norme sulla concorrenza.

**Cartello:** gruppo di produttori o fornitori che intraprende azioni coordinate per mantenere i prezzi di mercato su un certo livello oppure limitare la concorrenza in altri modi, ad esempio riducendo la produzione o condividendo mercati o clientela.

**Concentrazione:** fusione di imprese mediante l'assorbimento di una nell'altra o la creazione di un nuovo soggetto, con un effetto di concentrazione del mercato.

**Concorrenza:** situazione di mercato in cui più fornitori indipendenti di beni o servizi sono in competizione per attrarre clienti.

**Consumatore:** fruitore finale di un bene o servizio, oppure utente indiretto, quali un produttore o un dettagliante.

**Impresa:** Qualsiasi soggetto, come una società, che fornisce beni o servizi in un determinato mercato.

**Misura correttiva:** strumento tramite il quale viene risolto un problema di concorrenza derivante da una concentrazione o in un caso di antitrust.

**Misure cautelari (o misure provvisorie):** provvedimenti che consentono alla Commissione di imporre a un'impresa la cessazione di un comportamento ritenuto, a prima vista, illecito.

**Prodotto interno lordo:** misura convenzionale della ricchezza di un paese, che corrisponde al valore monetario di tutti i beni e servizi prodotti nell'economia in un determinato arco temporale.

**Regolamenti di esenzione per categoria:** regolamenti UE che consentono determinati tipi di accordi restrittivi altrimenti vietati. I regolamenti di esenzione per categoria hanno un periodo di validità limitato e sono sottoposti al riesame della Commissione a intervalli regolari.

**Trattamento favorevole:** principio in base al quale le ammende inflitte a imprese di un cartello possono essere abolite o ridotte a determinate condizioni se le imprese collaborano con le autorità antitrust nelle indagini da queste condotte.

## **RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA**

### **"IL CONTROLLO DELLE CONCENTRAZIONI NELL'UE E I PROCEDIMENTI ANTITRUST ESPERITI DALLA COMMISSIONE: OCCORRE INNALZARE LA SORVEGLIANZA DEL MERCATO"**

#### **SINTESI**

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da I a XI.

Le norme UE in materia di concorrenza continuano ad essere pertinenti oggi come quando sono state stabilite nel trattato più di 60 anni fa. Tali disposizioni, che definiscono i poteri e le responsabilità della Commissione europea nel settore della politica di concorrenza dell'UE, sono rimaste sostanzialmente stabili, mentre il contesto economico e politico talvolta è cambiato in misura significativa.

Nel corso dei decenni, la Commissione ha sviluppato e applicato le regole di concorrenza UE per riflettere le realtà del mercato sotto l'occhio vigile degli organi giurisdizionali dell'UE e secondo l'evoluzione della giurisprudenza. Essa adegua regolarmente le norme e le procedure in materia di concorrenza per tenere conto degli sviluppi nei mercati e per allinearsi al pensiero economico e giuridico contemporaneo.

La Commissione ha competenza concorrente con quella delle autorità nazionali garanti della concorrenza (ANGC) per applicare direttamente le norme UE in materia di concorrenza (articoli da 101 a 109 TFUE) al fine di migliorare il funzionamento dei mercati dell'UE, garantendo che tutte le imprese competano equamente e correttamente in base ai propri meriti. Lo scopo delle norme in materia di concorrenza è contribuire all'instaurazione e al corretto funzionamento del mercato interno. Nell'ambito del controllo delle concentrazioni, la Commissione preserva la competitività delle strutture di mercato impedendo che le grandi concentrazioni arrechino pregiudizio alla concorrenza, a beneficio dei consumatori, delle imprese e dell'economia europea nel suo complesso. All'interno della Commissione, la responsabilità primaria dell'esercizio di questi poteri di applicazione diretta spetta alla commissaria e alla direzione generale della Concorrenza.

Il lavoro della Commissione in materia di antitrust e controllo delle concentrazioni è soggetto a obblighi giuridici. Nonostante la disponibilità limitata di risorse, occorre innanzitutto rispettare tali obblighi giuridici; l'applicazione delle norme deve avvenire in modo equo, sulla base di fatti, prove e analisi approfondite, nel rispetto del principio del giusto processo. Si deve sottolineare che agli organi giurisdizionali dell'UE sono attribuite competenze anche di merito per esaminare le decisioni esecutive della Commissione portate alla loro attenzione dalle parti per quanto riguarda il merito, la procedura e, se del caso, l'importo dell'ammenda inflitta.

La Commissione osserva che dispone di una varietà di fonti per individuare le violazioni delle norme in materia di concorrenza: denunce formali, richieste di immunità e di trattamento favorevole, riunioni con portatori di interessi, uno strumento di segnalazione anonima (*whistle-blower tool*), la cooperazione in seno alla Commissione, con le ANGC e con altri organi di regolamentazione e autorità nazionali, studi di mercato, la stampa specializzata e generalista e altre fonti e basi di dati disponibili al pubblico, per citarne alcune. Il monitoraggio proattivo del mercato è parte integrante dell'attività di accertamento della Commissione e questa capacità è in costante ulteriore sviluppo.

Per quanto riguarda le potenziali violazioni portate alla sua attenzione, poiché la Commissione non è in grado, a causa delle risorse limitate di cui dispone, di perseguire tutte le potenziali violazioni delle

norme antitrust dell'UE, ogni nuova indagine proposta è oggetto di una dettagliata valutazione interna delle priorità in più fasi. I criteri quantitativi e qualitativi utilizzati (tra cui possibili danni al mercato e ai consumatori, valore precedente del caso ecc.) forniscono una buona base per la definizione delle priorità della Commissione, ossia quali casi perseguire. La Commissione è particolarmente trasparente nel pubblicare l'avvio di procedimenti antitrust e nel fornire dettagli sufficienti per consentire ai media e al pubblico di conoscere la motivazione alla base di una particolare indagine. Per quanto riguarda lo svolgimento delle indagini antitrust, la Commissione sottolinea che la qualità, la pertinenza e la rapidità delle indagini sono tutti parametri importanti per l'applicazione delle norme in materia di concorrenza. Le indagini devono essere rapide, anche in considerazione del ritmo di evoluzione delle economie e delle società. È anche vero, tuttavia, che le indagini stanno diventando più complesse. La rapidità è un complemento essenziale della qualità e della pertinenza, ma non può sostituirsi ad esse, né comprometterle. La Commissione tuttavia cerca costantemente di migliorare l'efficienza dei suoi procedimenti. La garanzia della qualità delle decisioni della Commissione e il pieno rispetto dei diritti della difesa sono essenziali in un'Unione fondata sullo Stato di diritto e governata in base ai suoi principi.

Il quadro politico costituito da diversi regolamenti, comunicazioni e orientamenti è inoltre soggetto al riesame della Commissione, che sta attuando un'importante programma di riesame delle politiche in materia di antitrust per garantire che le norme nuove e aggiornate riflettano la realtà del mercato, compreso in particolare l'impatto della digitalizzazione. I riesami in corso comprendono anche un'importante valutazione nel settore del controllo delle concentrazioni, che analizza questioni relative alla possibilità di semplificazione e agli aspetti giurisdizionali, il cui esito non può essere giudicato prematuramente. I riesami delle politiche sono un processo di ampia portata, che comprende consultazioni pubbliche, analisi e valutazioni d'impatto in linea con l'agenda "Legiferare meglio" della Commissione, e possono durare diversi anni.

La Commissione sottolinea l'evidente effetto dell'applicazione delle norme antitrust dell'UE condivisa tra la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza (ANGC). La Commissione organizza e dirige un gran numero di riunioni con le ANGC su questioni politiche e casi, con l'intento di aumentare le competenze condivise e garantire il consenso su soluzioni comuni. Il regolamento (CE) n. 1/2003 tuttavia non conferisce alla Commissione alcun ruolo o potere per il coordinamento delle priorità in materia di monitoraggio del mercato o di applicazione delle norme nell'ambito della rete europea della concorrenza (REC).

La Commissione inoltre partecipa attivamente e contribuisce ai lavori dell'OCSE e della rete internazionale della concorrenza (ICN) per migliorare la misurazione della performance e l'efficacia delle agenzie tra le autorità garanti della concorrenza di tutto il mondo. La Commissione concorda con la Corte dei conti sul fatto che un maggiore investimento nella valutazione ex post giovi alla futura applicazione delle norme da parte della Commissione, ma tale funzione richiede anche la disponibilità di risorse sufficienti (sia umane che tecniche). La Commissione concorda con la Corte dei conti sul fatto che le autorità garanti della concorrenza necessitino di risorse sufficienti (sia umane che tecniche) per assolvere con efficacia il proprio ruolo di autorità preposte all'applicazione delle norme.

La Commissione accetta la raccomandazione 2, lettere b) e c), la raccomandazione 3 e la raccomandazione 4, lettera a), accetta parzialmente la raccomandazione 1 e la raccomandazione 2, lettera a) e non accetta la raccomandazione 4, lettera b).

## **INTRODUZIONE**

06. Facendo riferimento al protocollo n. 26 allegato ai trattati e alla giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza nella causa C-501/06 *GlaxoSmithKline/Commissione*, punti 61-63), la

Commissione sottolinea che il benessere dei consumatori non è una norma a sé stante e autonoma da adempiere mediante le azioni di applicazione intraprese in virtù delle regole di concorrenza.

08. La Commissione osserva che dal 2016 il numero di concentrazioni esaminate è stato più vicino a 400 che a 300 all'anno (o addirittura superiore a 400 come nel 2018).

## **Riquadro 1**

### **Poteri delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri**

La Commissione osserva che la direttiva (UE) 2019/1<sup>1</sup> ha introdotto sia poteri minimi comuni per le autorità nazionali garanti della concorrenza (ANGC) sia norme che garantiscono che tutte le ANGC possano irrogare ammende dissuasive. La direttiva inoltre ha introdotto una procedura quasi completamente armonizzata per le domande di trattamento favorevole.

## **OSSERVAZIONI**

### **Alcune limitazioni nella capacità della Commissione di monitorare i mercati, nonché di effettuare accertamenti e indagini**

24. La Commissione sottolinea che il monitoraggio proattivo del mercato è parte integrante della sua attività di accertamento e che sta sviluppando costantemente questa capacità, basandosi su una combinazione di fonti diverse che comprende, ad esempio, esercizi esplorativi, inchieste di settore, indagini d'ufficio e uno strumento di segnalazione anonima. Le modalità di individuazione delle violazioni variano necessariamente da un settore all'altro; sebbene le denunce formali siano la norma in alcuni settori, in altri ci si affida in misura maggiore a contatti informali e a fonti di informazione specifiche del settore. La Commissione si basa sugli strumenti e sulle fonti che ritiene abbiano le maggiori probabilità di generare indizi e accertare possibili violazioni, trovando un equilibrio tra i costi di ulteriori attività di monitoraggio del mercato e i potenziali benefici di tali attività.

Secondo il parere della Commissione, le sue procedure e pratiche forniscono una buona base per proseguire gli sforzi volti a garantire l'accertamento proattivo delle violazioni delle norme di concorrenza subordinatamente alla disponibilità di risorse sufficienti.

#### La capacità di accertamento della Commissione risente della limitatezza delle risorse

29. Le inchieste di settore sono solo uno (e il più dispendioso in termini di risorse) dei numerosi strumenti utilizzati per effettuare controlli a fini di monitoraggio/accertamento. La Commissione rileva che la DG Concorrenza disponeva (e dispone) sempre di personale qualificato e capace per svolgere i propri compiti, ma concorda sul fatto che la disponibilità di risorse supplementari è fondamentale per consentire ulteriori attività di accertamento e applicazione delle norme.

30. La Commissione osserva che il numero di nuovi casi avviati d'ufficio registrati ogni anno è soggetto a notevoli variazioni e va visto in relazione ai casi già in corso e al numero di nuove denunce alle quali viene dato seguito (dopo un picco di nuovi casi, l'attenzione naturalmente è rivolta anche all'avanzamento delle indagini). Le iniziative promosse d'ufficio dalla Commissione costituiscono la netta maggioranza delle decisioni antitrust non riguardanti cartelli; tale dato costituisce un indicatore della loro efficacia.

---

<sup>1</sup> Direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno (Testo rilevante ai fini del SEE). PE/42/2018/REV/1, GU L 11 del 14.1.2019, pag. 3.

### L'approccio alla definizione della priorità dei casi non era ottimale

38. Ogni nuova indagine è soggetta a una dettagliata valutazione interna delle priorità, articolata in più fasi e basata su criteri ben definiti. Tra le questioni da valutare figurano le indicazioni di possibili danni al mercato e ai consumatori, come pure questioni quali il valore precedente e se la legislazione sulla concorrenza sia la risposta più efficace e, in caso affermativo, se a livello nazionale o dell'UE. Analogamente, l'applicazione delle norme nei settori prioritari individuati nel piano di gestione annuale della Commissione deve essere conciliata con la necessità di garantire l'applicazione in un'ampia gamma di settori. Si tratta di questioni che non possono essere valutate numericamente, ma per le quali le attuali norme e procedure per la definizione delle priorità forniscono una solida base.

44. La Commissione si basa su diverse serie di dati e informazioni per effettuare la sua valutazione delle concentrazioni al di là delle informazioni fornite dalle parti che notificano una concentrazione. Facendo affidamento su queste diverse fonti di prova, la Commissione è in grado di effettuare una propria valutazione (compresi, se necessario, esercizi di ricostruzione del mercato quando i dati forniti dalla "parte notificante" rischiano di essere incompleti o inesatti), di effettuare controlli incrociati e di verificare le informazioni fornite e le dichiarazioni rese dalla parte notificante (e, se del caso, dimostrare che non erano suffragate da elementi di prova).

Il regolamento sulle concentrazioni prevede inoltre la possibilità, recentemente applicata in due casi (Facebook/WhatsApp e GE/LM Wind), di infliggere ammende quando le imprese forniscono informazioni inesatte, fuorvianti o incomplete.

La Commissione precisa che, con ogni probabilità, i terzi che hanno osservazioni importanti sull'operazione proposta risponderanno in tempo utile o chiederanno una proroga del termine per la risposta. Sono spesso concesse proroghe.

45. La Commissione osserva che, nel contesto delle misure adottate durante la pandemia di COVID-19, ha deciso di consentire temporaneamente alle imprese di presentare notifiche di concentrazione per via elettronica.

46. Secondo trattino - La Commissione osserva che il punto 5, lettera a), della notifica semplificata prevede due categorie di casi: i) impresa comune senza attività nel SEE (impresa comune extra SEE) e ii) impresa comune con piccole attività nel SEE (che genera meno di 100 milioni di fatturato nel SEE).

47. Dal 2016 è in corso una valutazione della Commissione relativa ad alcuni aspetti del controllo delle concentrazioni da parte dell'UE, tra cui l'efficacia delle soglie basate sul fatturato per rilevare in misura sufficiente le operazioni pertinenti ai sensi del regolamento dell'UE sulle concentrazioni.

La valutazione è intesa ad accertare, in particolare, se attualmente esista una lacuna nell'applicazione delle norme (e, in caso affermativo, di che entità) in conseguenza dell'impostazione del regolamento sulle concentrazioni, o se gli strumenti esistenti (ad esempio il sistema di rinvio) consentano di rilevare ed esaminare in misura sufficiente le operazioni pertinenti, anche se non rientrano nelle soglie basate sul fatturato di cui al regolamento sulle concentrazioni.

### Le decisioni antitrust della Commissione hanno fronteggiato problemi di concorrenza, ma i procedimenti continuano a richiedere molto tempo

52. La Commissione rileva che i giudici dell'UE hanno piena competenza giurisdizionale per esaminare le decisioni esecutive della Commissione portate alla loro attenzione dalle parti per quanto riguarda il merito e la procedura e, se del caso, l'importo dell'ammenda inflitta.

58. La Commissione rileva che, anche nell'accertare le violazioni delle norme antitrust da parte delle imprese nel settore dell'economia digitale, conformemente alla norma giuridica applicabile non è tenuta a determinare il danno arrecato ai consumatori.

59. La Commissione osserva che la valutazione d'impatto di un eventuale nuovo strumento in materia di concorrenza, avviata il 2 giugno 2020,<sup>2</sup> è motivata in parte dalla necessità di affrontare i rischi strutturali per la concorrenza che possono richiedere un intervento preventivo per impedire la creazione di operatori di mercato dominanti con una posizione di mercato consolidata e/o di controllo dell'accesso (*gatekeeper*). Tali scenari non possono essere affrontati nell'ambito delle attuali regole di concorrenza, ma potrebbero essere contrastati mediante un nuovo strumento di indagine del mercato che consentisse alla Commissione di porre rimedio a eventuali effetti negativi sulla concorrenza derivanti da tali problemi strutturali.

60. La Commissione chiarisce che, a seguito della positiva adozione di una decisione relativa a misure cautelari nel 2019, è pronta a ricorrere nuovamente all'applicazione di tale strumento nei casi opportuni.

62. La Commissione è stata proattiva nell'affrontare le nuove sfide poste dagli sviluppi nei mercati digitali. Nel 2019 ha organizzato la conferenza "*Shaping competition policy in the era of digitisation*" (Definire la politica di concorrenza nell'era della digitalizzazione) con un gran numero di portatori di interessi ed esponenti del mondo accademico, oltre a pubblicare una relazione di tre consulenti esterni della commissaria per la concorrenza<sup>3</sup>.

Tra il 2018 e il 2020 la Commissione ha avviato un vasto programma di valutazione e riesame delle politiche comprendente una serie di regolamenti, orientamenti e comunicazioni in materia di antitrust e concentrazioni, per garantire che le norme riflettano la realtà imprenditoriale attuale, compreso in particolare l'impatto della digitalizzazione<sup>4</sup>. I riesami sono effettuati nel rispetto dei principi dell'agenda "Legiferare meglio" della Commissione, in linea con la lettera d'incarico della vicepresidente esecutiva Vestager<sup>5</sup> e con il programma di lavoro della Commissione<sup>6</sup>.

Si tratta di un processo inclusivo, che comprende consultazioni pubbliche e può durare diversi anni. A titolo di esempio, il regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi verticali<sup>7</sup> e i relativi orientamenti e il regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi orizzontali<sup>8</sup> e i relativi orientamenti sono attualmente oggetto di riesame in vista della scadenza nel 2022. Anche la comunicazione sulla definizione del mercato rilevante è attualmente in fase di riesame. Un calendario

---

<sup>2</sup> Cfr. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-New-competition-tool>.

<sup>3</sup> Cfr. [https://ec.europa.eu/competition/scp19/conference\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/scp19/conference_en.html).

<sup>4</sup> Ivi compresi, tra gli altri: la comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato per i casi di antitrust e di concentrazione in diversi settori; il regolamento della Commissione di esenzione per categoria relativo agli accordi verticali e i relativi orientamenti verticali, il regolamento della Commissione di esenzione per categoria relativo agli accordi di ricerca, sviluppo e specializzazione e gli orientamenti orizzontali che lo accompagnano; il regolamento della Commissione di esenzione per categoria nel settore automobilistico, il nuovo strumento in materia di concorrenza, la valutazione degli aspetti procedurali e giurisdizionali del controllo delle concentrazioni nell'UE, il Libro bianco sulle sovvenzioni estere.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner\\_mission\\_letters/mission-letter-margrethe-vestager\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-margrethe-vestager_2019_en.pdf).

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_en).

<sup>7</sup> Cfr. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1936-Evaluation-of-the-Vertical-Block-Exemption-Regulation>.

<sup>8</sup> Cfr. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11886-Evaluation-of-EU-competition-rules-on-horizontal-agreements/public-consultation>.

delle fasi procedurali dei vari riesami è pubblicato sul sito web della DG COMP al fine di garantire la trasparenza per il pubblico<sup>9</sup>.

La Commissione ha inflitto ammende elevate, ma non ha alcuna certezza del loro effetto deterrente

64. La Commissione osserva che, pur disponendo di un certo potere discrezionale nel determinare l'ammenda per le violazioni delle norme sulla concorrenza, deve rispettare la giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'UE ed è vincolata dai suoi orientamenti in materia di ammende.

70. L'esperienza acquisita dalle poche ANGC soggette a norme che le obbligavano a quantificare i guadagni illeciti ai fini dell'imposizione di ammende ha rivelato che questo compito comporta enormi difficoltà pratiche, tra cui la difficoltà di individuare un ipotetico "prezzo competitivo" a fronte del quale confrontare con precisione il sovrapprezzo. Supponendo che sia anche possibile farlo in modo accurato, il calcolo degli indebiti vantaggi ai fini dell'imposizione di ammende non solo richiederebbe considerevoli risorse (come riconosciuto dalla Corte dei conti europea), ma probabilmente comporterebbe un allungamento significativo della durata di molte indagini nonché l'aumento del numero e della complessità dei ricorsi. Ciò, a sua volta, inciderebbe sulla capacità della Commissione di perseguire un maggior numero di casi in un dato momento, il che tenderebbe a ridurre la deterrenza. Indagini prolungate, inoltre, possono di per sé incidere negativamente sulla deterrenza.

72. Per quanto riguarda la valutazione globale degli effetti deterrenti delle ammende irrogate, la Commissione sottolinea che, pur non avendo effettivamente eseguito una valutazione globale, ha già esaminato gli approcci alternativi proposti in letteratura per valutare gli effetti deterrenti delle politiche di applicazione delle norme in materia di cartelli e concentrazioni.

**La Commissione ha operato in stretta collaborazione con le autorità nazionali garanti della concorrenza, ma sono possibili miglioramenti**

75. La Commissione sottolinea che il regolamento (CE) n. 1/2003 non le conferisce alcun potere di coordinamento del monitoraggio del mercato o fissazione delle priorità di applicazione della normativa in seno alla REC. Inoltre, come riconosciuto dalla relazione in oggetto, non tutte le ANGC dispongono attualmente dei poteri necessari per stabilire le priorità tra i vari casi. Tali poteri saranno conferiti con l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1, prevista per febbraio 2021. In ogni caso, anche dopo l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1, un tale coordinamento dipenderebbe comunque dal consenso delle ANGC. Nel definire le rispettive priorità la maggior parte delle ANGC è influenzata da questioni specifiche in ambito nazionale, e le priorità nazionali non coincidono necessariamente con le priorità della Commissione.

La Commissione sottolinea di aver aumentato su base volontaria la condivisione di informazioni sulle inchieste di settore con le ANGC e di dedicarvi una specifica applicazione informatica. Dal 1° novembre 2018 (data di pubblicazione dello strumento) al 29 giugno 2020, sono state condivise nell'ambito della REC 22 inchieste di settore. Anche in passato le inchieste di settore programmate o in corso erano spesso discusse nelle riunioni dei sottogruppi settoriali e in seno al gruppo di lavoro per gli accordi verticali, al gruppo di lavoro per gli accordi orizzontali e gli abusi, nonché al gruppo di lavoro per i mercati digitali.

76. La Commissione rileva che la direttiva (UE) 2019/1 introduce strumenti minimi comuni e garantisce che tutte le ANGC possano irrogare ammende dissuasive.

77. La Commissione rileva che quando il mercato geografico è nazionale, come nei casi menzionati, non è scontato che un'indagine della Commissione avrebbe potuto risolvere la questione in modo più efficiente.

---

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline\\_table\\_M\\_AT\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline_table_M_AT_final.pdf).

## **La Commissione fornisce informazioni solo limitate sul conseguimento di obiettivi come il benessere dei consumatori**

80. La Commissione concorda con l'affermazione secondo cui al momento non esistono standard riconosciuti a livello internazionale per misurare la performance di un'autorità garante della concorrenza. Va riconosciuto tuttavia l'importante lavoro svolto dall'OCSE e dalla rete internazionale della concorrenza (ICN) in questo ambito, al quale contribuisce anche la Commissione.

La Commissione precisa che l'OCSE ha elaborato indicatori che misurano la forza e la portata delle politiche in materia di concorrenza in 34 giurisdizioni OCSE e in 15 giurisdizioni non OCSE<sup>10</sup>.

Inoltre, la misurazione della performance della Commissione nell'applicazione delle norme in materia di controllo delle concentrazioni e procedimenti antitrust (nell'ambito del quadro generale della Commissione) comprende anche la presentazione di relazioni sugli indicatori di prestazione in linea con gli orientamenti forniti dall'OCSE alle autorità garanti della concorrenza per aiutarle a valutare l'impatto atteso delle loro attività<sup>11</sup>.

La Commissione precisa inoltre che la missione del gruppo di lavoro sull'efficacia delle agenzie (AEWG) della rete internazionale della concorrenza (ICN) consiste nell'individuare gli elementi chiave di un'agenzia per la concorrenza ben funzionante e le buone pratiche per la strategia e la pianificazione, le funzioni operative, come pure gli strumenti e le procedure di applicazione. Il mandato dell'AEWG prevede lo scambio di esperienze tra membri dell'ICN e consulenti non governativi (NGA) (più di 130 membri a livello mondiale) nonché lo sviluppo e la diffusione di buone pratiche per l'efficacia delle agenzie<sup>12</sup>.

81. Secondo trattino - La Commissione precisa che le simulazioni con modelli per valutare l'impatto degli interventi della Commissione in materia di concentrazioni e divieti di cartello nel periodo 2012-2018 sono state pubblicate nel 2020. Queste simulazioni tengono conto non solo dell'impatto macroeconomico sulla crescita del PIL, sulla creazione di posti di lavoro e sugli investimenti, ma anche delle esternalità, tra settori, indotte dalle riduzioni dei prezzi associate agli interventi delle politiche in materia di concorrenza. Cinque settori (autoveicoli, finanza, telecomunicazioni, metalli di base ed elettronica) erano all'origine dei due terzi della totalità delle esternalità generate<sup>13</sup>.

82. La Commissione osserva che l'approccio elaborato dall'OCSE fornisce la metodologia delle migliori pratiche raccomandata dall'Organizzazione ai propri membri ed è pertanto accettabile per le autorità garanti della concorrenza. La Commissione ha recentemente condotto ulteriori lavori sull'effetto deterrente della politica di concorrenza, come già indicato.

83. La Commissione rileva che la DG Concorrenza riferisce annualmente in merito alle realizzazioni e ai risultati nell'ambito del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione della Commissione, in linea con i suoi obiettivi specifici e con il suo contributo agli obiettivi generali stabiliti a livello della Commissione, definiti come impatti a più lungo termine sulla società. Sebbene definire il contributo delle realizzazioni e dei risultati rispetto agli effetti prodotti dalla Commissione può risultare impegnativo, tale collegamento deve essere tracciato nella parte descrittiva del piano di gestione e

---

<sup>10</sup> Cfr. il documento di lavoro: Alemani, E., et al. (2013), "New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and non-OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 1104, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k3ttg4r657h-en>.

<sup>11</sup> OECD 2014, <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>.

<sup>12</sup> La sua relazione più recente sull'efficacia delle agenzie è stata pubblicata nel 2019: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/05/AEWG-Organisational-design-2019-report.pdf>.

<sup>13</sup> Cfr. Ilzkovitz et al. (2020), "The macroeconomic and sectoral impact of competition policy", Chapter 13 in Ex post economic evaluation of competition policy: The EU Experience, Wolters Kluwer.

della relazione annuale sull'attività e, dal 2016, anche nel piano strategico. Questo è quanto ha fatto la DG Concorrenza.

84. La Commissione precisa che le ANGC partecipano all'attività svolta in quest'ambito dall'OCSE e dalla rete internazionale della concorrenza (ICN).

Nel gruppo di lavoro *Advocacy and Communication* della REC, la Commissione ha condiviso e discusso i risultati delle indagini Flash Eurobarometro (2009, 2014 e 2019) sulla percezione, da parte dei cittadini dell'UE, degli obiettivi chiave della politica di concorrenza e dei problemi di concorrenza negli Stati membri e nell'UE. La Commissione ha inoltre condiviso e scambiato con il gruppo di lavoro i risultati della *Eurobarometer Stakeholder Survey* (2009 e 2014), utilizzati nella misurazione della performance.

Il gruppo di lavoro ha inoltre proceduto a uno scambio di opinioni sulle riforme strutturali a livello degli Stati membri (compresa la promozione della concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi e in settori specifici), nel contesto del ciclo del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio.

La Commissione ha inoltre elaborato e pubblicato, insieme alle ANGC, relazioni su questioni connesse alla concorrenza e sulle azioni intraprese in applicazione della normativa nel settore alimentare e farmaceutico, a livello dell'UE e dei singoli Stati membri.

85. Le valutazioni sono una componente fondamentale del processo decisionale della Commissione sulle iniziative politiche e legislative (agenda "Legiferare meglio"). Proposte importanti per un'ampia revisione della legislazione/degli orientamenti dovrebbero basarsi su una valutazione del quadro politico già esistente. L'analisi ex post delle singole decisioni esecutive integra le valutazioni relative al riesame dei quadri strategici nell'ambito dell'agenda "Legiferare meglio".

La Commissione ha anche effettuato riesami ex post della sua azione di applicazione della normativa, ma osserva che l'analisi periodica ex post degli interventi delle politiche in materia di concorrenza in determinati settori, o di decisioni particolari, richiede ulteriori investimenti e risorse specifiche, attualmente non disponibili presso la DG Concorrenza.

86. La Commissione riconosce che, principalmente a causa della mancanza di risorse, non effettua valutazioni ex post su base sistematica o regolare.

Quando si tratta di riesaminare gli strumenti delle politiche, tuttavia, la Commissione applica il quadro di valutazione nel contesto dell'agenda "Legiferare meglio".

La Commissione ha inoltre valutato una serie di interventi in materia di concentrazioni e antitrust in settori specifici quali l'energia e le telecomunicazioni. Questi settori sono stati individuati come prioritari nel programma di lavoro della Commissione. Sebbene tali valutazioni non fossero necessariamente basate su un campione rappresentativo di casi, è stato possibile trarre alcuni insegnamenti per la futura applicazione delle norme.

La Commissione ha effettuato una serie di valutazioni ex post: 1) due concentrazioni nel mercato degli HDD (nello studio di fattibilità del 2017); 2) una concentrazione e un caso antitrust nello studio del mercato delle telecomunicazioni del 2017; 3) una concentrazione e un caso antitrust nello studio del mercato dell'energia del 2016 e 4) due concentrazioni nello studio del mercato delle telecomunicazioni del 2015.

### **Le relazioni della Commissione si sono focalizzate sulle attività anziché sull'impatto**

88. In considerazione del numero elevato di decisioni adottate dalla Commissione annualmente, non tutte le informazioni relative ai casi possono essere riportate integralmente in tali relazioni. La trasparenza comunque è garantita anche mediante i comunicati stampa pubblicati quando la Commissione avvia o chiude un procedimento di indagine. Se l'attenzione della Commissione è

centrata sugli aspetti del prezzo e della qualità dei prodotti o dei servizi, generalmente tali aspetti sono menzionati e i riferimenti a maggiori dettagli nella decisione sono indicati nelle note a piè di pagina.

Maggiori informazioni sugli impatti delle decisioni della Commissione si possono ottenere solo attraverso un maggior numero di valutazioni ex post delle singole decisioni esecutive, che possono seguire di qualche anno la decisione della Commissione, e pertanto non sono tanto adatte a queste due relazioni annuali, quanto piuttosto a fornire orientamenti per la futura applicazione della normativa.

89. La Commissione rileva che la cooperazione all'interno della REC è riferita annualmente sia nella RAC che nella RAA.

La Commissione ciononostante può sottoporre a discussione in seno alla REC la questione della mappatura delle migliori pratiche per la comunicazione e la performance della REC in applicazione della legislazione sulla concorrenza dell'UE. La Commissione precisa tuttavia che le ANGC riferiscono in merito alle loro attività e prestazioni secondo le loro preferenze e che la Commissione non ha alcun ruolo né l'ultima parola in materia.

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

91. La Commissione prende atto delle conclusioni della Corte dei conti ed è pronta a continuare a sviluppare la sua già consolidata capacità di accertare le violazioni. Nel contempo, come sottolineato dalla Corte dei conti, alcuni tipi di monitoraggio richiedono un elevato impiego di risorse e possono essere potenziati solo se le risorse corrispondenti sono messe a disposizione. La Commissione sottolinea che sta affrontando attivamente le sfide connesse a questioni quali i mercati digitali e sono in corso valutazioni e riesami sostanziali<sup>14</sup> per garantire che i suoi strumenti siano adatti allo scopo, ma che molti di questi processi (legislazione, tecnologie dell'informazione ecc.) richiedono determinati tempi di risposta obbligatori. La DG Concorrenza è invitata a riferire nella sua relazione annuale (realizzazioni e risultati) sui principali sviluppi delle politiche e sui principali risultati conseguiti. La Commissione precisa che, al momento dell'adozione di ogni sua importante decisione di intervento in materia di antitrust e controllo delle concentrazioni, l'impatto dell'intervento sui cittadini dell'UE è spiegato nel comunicato stampa. La Commissione ha incluso la stima dei risparmi dei consumatori come indicatore di risultato nella sua relazione annuale di attività.

92. La Commissione osserva che le indagini avviate d'ufficio costituiscono la netta maggioranza delle decisioni antitrust non riguardanti cartelli. Il numero di nuovi casi avviati d'ufficio registrati ogni anno è soggetto a notevoli variazioni e va visto in relazione ai casi già in corso e al numero di nuove denunce alle quali viene dato seguito.

93. Anche altre autorità garanti della concorrenza di tutto il mondo osservano una diminuzione delle domande di trattamento favorevole.

94. La Commissione applica una procedura dettagliata di definizione delle priorità, bilanciando una serie di criteri. Questi criteri non sono adatti alla ponderazione matematica, in quanto includono anche

---

<sup>14</sup> Ivi compresi, tra gli altri: la comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato per i casi di antitrust e di concentrazione in diversi settori; il regolamento della Commissione di esenzione per categoria relativo agli accordi verticali e i relativi orientamenti verticali, il regolamento della Commissione di esenzione per categoria relativo agli accordi di ricerca, sviluppo e specializzazione e gli orientamenti orizzontali che lo accompagnano; il regolamento della Commissione di esenzione per categoria nel settore automobilistico, il nuovo strumento in materia di concorrenza, la valutazione degli aspetti procedurali e giurisdizionali del controllo delle concentrazioni nell'UE, il Libro bianco sulle sovvenzioni estere.

questioni quali il valore precedente e se la legislazione sulla concorrenza sia la risposta più efficace e, in caso affermativo, se a livello nazionale o dell'UE.

### **Raccomandazione 1 – Aumentare la probabilità di rilevare le violazioni**

#### **La Commissione accetta in parte la raccomandazione.**

La prima parte della raccomandazione è accolta, anche se la Commissione osserva che ulteriori investimenti in capacità proattive di informazione e trattamento d'ufficio richiederebbero la disponibilità di risorse sufficienti.

La Commissione non accetta la seconda parte della raccomandazione, in quanto ritiene che la sua metodologia per la definizione delle priorità in materia di antitrust, compreso il riesame di una serie di criteri essenziali, sia ben equilibrata per accordare la priorità alle potenziali violazioni che hanno un impatto significativo sul mercato interno. La Commissione ritiene inoltre che non sia opportuno includere una ponderazione numerica nella metodologia di definizione delle priorità.

95. Per quanto riguarda le possibilità di ulteriore razionalizzazione, la Commissione osserva che è attualmente in corso una valutazione di alcuni aspetti del regolamento sulle concentrazioni. I risultati di tale valutazione sono attesi per l'inizio del 2021.

Per quanto riguarda l'esattezza delle informazioni fornite, la Commissione osserva che esse si basano su diverse serie di dati e informazioni. La Commissione ha preso in considerazione la possibilità di introdurre commissioni per la notifica nel 2018; ritenendo tuttavia che tale possibilità non costituisca una fonte promettente di risorse finanziarie significative, la Commissione ha optato per il programma per la concorrenza nell'ambito del programma per il mercato unico nel contesto del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

96. È in corso una valutazione della Commissione relativa ad alcuni aspetti del controllo delle concentrazioni da parte dell'UE, tra cui l'efficacia delle soglie basate sul fatturato per cogliere tutte le operazioni pertinenti ai sensi del regolamento UE sulle concentrazioni.

97. La Commissione rileva che la qualità, la pertinenza e la rapidità delle indagini sono tutti aspetti importanti ai fini dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza. Le indagini dovrebbero essere rapide, ma anche approfondite e rispettare pienamente i diritti della difesa. La Commissione cerca costantemente di migliorare l'efficienza dei procedimenti (ad esempio la nuova prassi di cooperazione), ma al tempo stesso le indagini stanno diventando più complesse. Gli organi giurisdizionali dell'UE ritengono che la Commissione si attenga a standard molto elevati in termini sostanziali e procedurali.

98. Come ulteriormente spiegato nella risposta al punto 62, la Commissione sta attualmente riesaminando una serie di regolamenti, comunicazioni e orientamenti diversi. I riesami sono effettuati nel rispetto dei principi dell'agenda "Legiferare meglio" della Commissione e nel sito web della DG COMP è pubblicata una cronologia delle fasi procedurali. Il 2 giugno 2020 la Commissione ha avviato anche una valutazione d'impatto relativa a un eventuale nuovo strumento in materia di concorrenza volto ad affrontare alcuni rischi strutturali per la concorrenza che potrebbero richiedere un intervento preventivo<sup>15</sup>.

99. La metodologia sanzionatoria della Commissione mira essenzialmente a sanzionare le violazioni e a scoraggiare infrazioni future. La Commissione ha già condotto un esame degli approcci alternativi

---

<sup>15</sup> Cfr. comunicato stampa all'indirizzo [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_977](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_977).

per valutare gli effetti deterrenti delle politiche di applicazione delle norme in materia di cartelli e concentrazioni.

### **Raccomandazione 2 – Accrescere l'efficacia dell'applicazione delle norme sulla concorrenza**

#### **La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione 2, lettera a).**

La Commissione accetta di esaminare possibili modalità per ottimizzare le procedure di concentrazione e la gestione dei casi, ma non può giudicare prematuramente l'esito della valutazione in corso della Commissione relativa ad alcuni aspetti del controllo delle concentrazioni da parte dell'UE. La Commissione non accetta la seconda parte della raccomandazione sull'applicazione di commissioni alla notifica delle concentrazioni.

#### **La Commissione accetta la raccomandazione 2, lettera b).**

La Commissione proseguirà i riesami già avviati di una serie di regolamenti, orientamenti e comunicazioni, in linea con le fasi indicate nel calendario di cui alla sua risposta ai punti 62 e 98, e continuerà anche a individuare la necessità di ulteriori riesami.

#### **La Commissione accetta la raccomandazione 2, lettera c).**

### **Raccomandazione 3 – Sfruttare meglio il potenziale della rete europea della concorrenza**

#### **La Commissione accetta la raccomandazione 3.**

La Commissione sottolinea tuttavia che alcune autorità nazionali garanti della concorrenza non dispongono ancora dei poteri per stabilire le priorità tra i casi, in quanto sono vincolate dal principio di legalità. Tale potere sarà tuttavia conferito dalla direttiva (UE) 2019/1.

La Commissione osserva che nei casi in cui il mercato geografico è nazionale non è scontato che un'indagine della Commissione sia la soluzione più efficiente.

101. Come altre autorità garanti della concorrenza, anche la Commissione fornisce informazioni al pubblico, sia nelle sue relazioni, ad esempio su decisioni, ammende, comunicazioni degli addebiti e avvio di procedimenti, sia nei comunicati stampa, pubblicati a cadenza quasi quotidiana, relativi a importanti azioni di applicazione delle norme. Questo è un aspetto importante poiché le attività e le azioni di applicazione della normativa, comprese le ammende, hanno un effetto deterrente sul comportamento degli operatori economici. La DG Concorrenza non fissa obiettivi quantitativi per la sua attività di applicazione della normativa perché tale attività, per definizione, scaturisce in reazione alle situazioni di mercato e non è quindi possibile programmare una quantità di casi o decisioni.

### **Raccomandazione 4 – Migliorare la rendicontazione sulla performance**

#### **La Commissione accetta la raccomandazione 4, lettera a).**

La Commissione osserva che risorse supplementari sono fondamentali per consentire valutazioni ex post più regolari delle decisioni esecutive. L'attuazione della raccomandazione sarà pertanto soggetta alla disponibilità di risorse sufficienti.

#### **La Commissione non accetta la raccomandazione 4, lettera b).**

La Commissione osserva che dal 1998 l'OCSE conduce esami approfonditi del diritto e delle politiche in materia di concorrenza in diverse giurisdizioni (compresa l'Unione europea). L'OCSE si trova nella posizione ideale per effettuare tali valutazioni inter pares anche in futuro, in quanto è indipendente e dispone delle competenze necessarie. La Commissione non ha il potere di obbligare le ANGC a partecipare a tali valutazioni, ma osserva che le ANGC partecipano alle attività del gruppo di lavoro sull'efficacia delle agenzie dell'ICN.

# Équipe di audit



## **Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte**

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi di gestione relativi a specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

La presente relazione è stata stilata dalla Sezione di audit IV – presieduta da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte – specializzata nell'audit riguardante la regolamentazione dei mercati e l'economia competitiva. L'audit è stato diretto da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte, coadiuvato da: Raphael Debets, capo di Gabinetto, Di Hai, attaché di Gabinetto, e Marion Colonerus, prima manager.

Sven Kölling è stato il capoincarico. L'équipe di audit era composta da Agnieszka Plebanowicz, Aleksandar Latinov e Giorgos Tsikkos. Richard Moore ha fornito assistenza linguistica.

# Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	24.4.2018
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	17.6.2020
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	6.10.2020
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	26.10.2020

## DIRITTI D’AUTORE

© Unione europea, 2020.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo di documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d’autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell’UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

È necessario chiedere un’ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell’uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell’UE, può essere necessario richiedere un’autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

**Figura 10:** © OCSE, *“Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies’ enforcement decisions”*, 2016,

<http://www.oecd.org/daf/competition/Ref-guide-expost-evaluation-2016web.pdf>

La presente traduzione non è stata curata dall’OCSE e non va considerata una versione linguistica ufficiale fornita da tale organizzazione. L’OCSE non è responsabile dei contenuti tradotti né di eventuali errori ivi presenti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono esser concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell’Unione europea, nell’ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d’autore.

### Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-5400-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/790349	QJ-AB-20-022-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-5374-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/758742	QJ-AB-20-022-IT-Q

Mediante i procedimenti antitrust la Commissione, unitamente alle autorità nazionali garanti della concorrenza (ANGC), fa valere le norme dell'UE sulla concorrenza. Ha inoltre il compito di esaminare le concentrazioni di imprese che incidono sul mercato interno dell'UE.

Nel presente audit, la Corte ha esaminato fino a che punto la Commissione abbia rilevato e preso provvedimenti contro le violazioni delle norme UE sulla concorrenza relative a concentrazioni e antitrust, nonché in che modo avesse cooperato con le ANGC. La Corte ha inoltre analizzato il modo in cui la Commissione ha valutato la propria performance e riferito in merito.

La Corte ha constatato che le decisioni della Commissione hanno avviato ai problemi di concorrenza. Tuttavia, date le scarse risorse, le capacità per monitorare i mercati e individuare d'ufficio i casi di antitrust erano limitate. Le indagini sono divenute complesse a causa dei volumi crescenti dei dati da trattare nei procedimenti e dell'affermarsi dei mercati digitali e non tutte le sfide sono state ancora affrontate. La cooperazione con le ANGC è stata soddisfacente, sebbene sotto alcuni aspetti gioverebbe un miglior coordinamento. Inoltre, occorre migliorare il modo in cui la Commissione valuta la performance delle proprie attività e riferisce in merito.

La Corte formula raccomandazioni tese ad aiutare la Commissione a migliorare le proprie capacità di rilevare e prendere provvedimenti contro le violazioni delle norme sulla concorrenza, a lavorare in più stretta collaborazione con le ANGC e a migliorare la rendicontazione sulla performance.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea

**CORTE DEI CONTI EUROPEA**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors