

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza (97/C 372/03)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

I. INTRODUZIONE

1. Scopo della presente comunicazione è fornire indicazioni sul modo in cui la Commissione applica il concetto di mercato rilevante - del prodotto e geografico - in sede di applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza, e in particolare dei regolamenti n. 17 e (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, delle omologhe disposizioni relative a settori particolari quali i trasporti, i prodotti CECA e l'agricoltura nonché delle pertinenti disposizioni dell'accordo SEE (1). Ogni riferimento agli articoli 85 e 86 del trattato ed al regolamento (CEE) n. 4064/89 sulle concentrazioni contenuto nella presente comunicazione va inteso come fatto anche alle omologhe disposizioni dell'accordo SEE e del trattato CECA.

2. La definizione del mercato costituisce uno strumento per individuare e definire l'ambito nel quale le imprese sono in concorrenza tra loro. Essa permette di stabilire il contesto entro il quale la Commissione mette in atto la politica di concorrenza. Scopo principale della definizione del mercato è di individuare in modo sistematico le pressioni concorrenziali alle quali sono sottoposte le imprese interessate (2). Il mercato va definito sia sotto il profilo del prodotto che sotto il profilo geografico per individuare i concorrenti effettivi delle imprese interessate che sono in grado di condizionare il comportamento di queste ultime e di impedire loro di operare in modo indipendente da effettive pressioni concorrenziali. È da questa prospettiva che la definizione del mercato consente, tra l'altro, di calcolare quote di mercato che forniscano informazioni significative sul potere di mercato, e quindi utili ai fini di stabilire se esista o si prospetti una posizione dominante ovvero ai fini dell'applicazione dell'articolo 85.

3. Dal punto 2 consegue che il concetto di mercato rilevante è diverso da altre nozioni del mercato, frequentemente impiegate in altri contesti. Per esempio, le imprese impiegano sovente il termine «mercato» per designare l'area nella quale vendono i propri prodotti o per indicare genericamente il settore o il comparto industriale cui appartengono.

4. La definizione del mercato rilevante - del prodotto e geografico - ha spesso un'influenza determinante sulla valutazione di un caso. Rendendo pubblici i metodi seguiti per definire il mercato e indicando i criteri e gli elementi ai quali si attiene e sui quali si fonda per giungere ad una decisione, la Commissione intende accrescere la trasparenza della sua politica e dei suoi processi decisionali in materia di politica di concorrenza.

5. La maggiore trasparenza consentirà inoltre alle imprese ed ai loro consulenti di prevedere più agevolmente se esiste la possibilità che la Commissione esprima delle obiezioni sotto il profilo della concorrenza in un determinato caso. Le imprese potrebbero quindi tenerne conto ai fini delle proprie decisioni interne, per esempio quando contemplan l'eventualità di procedere ad un'acquisizione, di costituire imprese comuni o di concludere determinati accordi. Ci si propone anche di dare alle imprese la possibilità di comprendere meglio quali tipi di informazioni la Commissione considera pertinenti ai fini della definizione del mercato.

6. L'interpretazione data dalla Commissione al concetto di mercato rilevante non pregiudica l'interpretazione che ne potrà essere data dalla Corte di giustizia o dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee.

II. DEFINIZIONE DEL MERCATO RILEVANTE

Definizione del mercato rilevante del prodotto e del mercato geografico rilevante

7. I regolamenti di applicazione dell'articolo 85 e dell'articolo 86 del trattato, in particolare la sezione 6 del formulario A/B relativo al regolamento n. 17 e il capitolo 6 del formulario CO relativo al regolamento (CEE) n. 4064/89 sul controllo delle concentrazioni contengono (ciascuno in forma lievemente diversa) delle definizioni di questi concetti. Il mercato del prodotto rilevante è definito come segue:

«Il mercato del prodotto rilevante comprende tutti i prodotti e/o servizi che sono considerati intercambiabili o sostituibili dal consumatore, in ragione delle caratteristiche dei prodotti, dei loro prezzi e dell'uso al quale sono destinati.»

8. Il mercato geografico rilevante è definito come segue:

«Il mercato geografico rilevante comprende l'area nella quale le imprese in causa forniscono o acquistano prodotti o servizi, nella quale le condizioni di concorrenza sono sufficientemente omogenee e che può essere tenuta distinta dalle zone geografiche contigue perché in queste ultime le condizioni di concorrenza sono sensibilmente diverse.»

9. Il mercato rilevante nell'ambito del quale va valutato un determinato problema di concorrenza risulta quindi dalla combinazione del mercato del prodotto e del mercato geografico rilevanti. La Commissione interpreta le definizioni citate ai paragrafi 7 e 8 (che riflettono la giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado come pure la propria prassi nelle decisioni) secondo gli orientamenti esposti nella presente comunicazione.

Concetto di mercato rilevante e finalità del diritto comunitario della concorrenza

10. Il concetto di mercato rilevante è strettamente connesso alle finalità perseguite nella politica di concorrenza comunitaria. Per esempio, in sede di controllo comunitario delle concentrazioni si esaminano i mutamenti strutturali dell'offerta di un prodotto o servizio per impedire l'instaurazione o il rafforzamento di una posizione dominante che ostacoli in maniera significativa una concorrenza effettiva in una parte sostanziale del mercato comune. Nel contesto delle regole comunitarie sulla concorrenza, si intende per posizione dominante quella che consente ad una impresa o ad un gruppo di imprese di determinare la propria condotta in modo sensibilmente indipendente dai suoi concorrenti, dai suoi clienti e, in ultima analisi, dai consumatori finali dei suoi prodotti o servizi (3). Normalmente si ha una posizione dominante quando un'impresa o un gruppo di imprese controllano una larga quota dell'offerta su un determinato mercato e gli altri fattori analizzati in sede di valutazione del caso (quali gli ostacoli all'entrata, la capacità di reazione dei consumatori ecc.) inducono anch'essi a concludere in questo senso.

11. La Commissione segue la stessa impostazione in sede di applicazione dell'articolo 86 del trattato alle imprese che detengono, individualmente o collettivamente, una posizione dominante. A norma del regolamento n. 17 la Commissione ha il potere di compiere accertamenti sui casi di abuso di posizione dominante e di prendere i provvedimenti necessari per porvi termine; l'esistenza di una posizione dominante va sempre determinata con riferimento ad un mercato rilevante. Può essere necessario procedere alla definizione del mercato anche in sede di applicazione dell'articolo 85 del tratto, in particolare al fine di valutare se si determinino restrizioni sensibili della concorrenza o se sussista la condizione di cui all'articolo 85, paragrafo 3, lettera b) per dichiarare inapplicabile l'articolo 85, paragrafo 1.

12. I criteri per la definizione del mercato rilevante sono applicati in generale nell'analisi di determinati comportamenti sul mercato e nello studio dei mutamenti strutturali dell'offerta dei prodotti. Questi metodi possono comunque portare a risultati diversi secondo la natura del caso in esame. Per esempio, il mercato geografico può essere delimitato in modo diverso quando è all'esame una concentrazione, e si effettua quindi un'analisi delle prospettive future, rispetto a quando occorre indagare sul comportamento passato. Il diverso orizzonte temporale preso in considerazione in ciascun caso può avere come conseguenza la definizione di mercati geografici diversi per i medesimi prodotti a seconda che la Commissione stia analizzando un mutamento della struttura dell'offerta - risultante da una concentrazione o dalla costituzione di un'impresa comune avente natura di cooperazione - oppure questioni attinenti ad un certo comportamento passato.

Principi basilari per la definizione del mercato

Pressioni concorrenziali

13. Le imprese sono soggette a tre principali fonti di pressioni concorrenziali; sostituibilità dell'offerta, sostituibilità della domanda e concorrenza potenziale. Dal punto di vista economico, e nella prospettiva della definizione del mercato rilevante, la sostituibilità sul versante della domanda costituisce il vincolo più immediato ed efficace che condiziona i fornitori di un determinato prodotto, specie in ordine alle loro decisioni in materia di prezzo. Un'impresa o un gruppo di imprese non possono esercitare un'influenza significativa sulle condizioni di vendita correnti, e in particolare sui prezzi, se i clienti sono in grado di passare agevolmente a prodotti sostitutivi disponibili sul mercato o a fornitori siti altrove. Fondamentalmente l'esercizio di definizione del mercato consiste nell'individuare le effettive fonti alternative di approvvigionamento dei clienti delle imprese interessate, tanto in termini di prodotti/servizi quanto di ubicazione geografica dei fornitori.

14. Le pressioni concorrenziali derivanti dalla sostituibilità dell'offerta diverse da quelle descritte ai punti da 20 a 23 e quelle derivanti dalla concorrenza potenziale sono in genere meno immediate e richiedono comunque un'analisi di altri fattori concomitanti. Di conseguenza, tali fattori di pressione sono presi in considerazione nella fase di valutazione dell'impatto sulla concorrenza.

Sostituibilità sul versante della domanda

15. L'analisi della sostituibilità sul versante della domanda implica la determinazione della gamma di prodotti che vengono considerati come intercambiabili dal consumatore. Una delle tecniche per compiere tale analisi è un esercizio teorico, che consiste nel postulare una piccola variazione non transitoria dei prezzi relativi e nel valutare le presumibili reazioni dei clienti a tale variazione. Ai fini operativi e pratici la definizione del mercato concentra la sua attenzione sui prezzi, e più precisamente sulla sostituzione della domanda innescata da piccole variazioni permanenti dei prezzi relativi. Un'analisi del genere può offrire chiare indicazioni sui fattori che sono pertinenti per la definizione dei mercati.

16. Concettualmente questa impostazione implica che, partendo dal tipo di prodotti che le imprese interessate vendono e dall'area nella quali li vendono, si aggiungono o si escludono dalla definizione del mercato determinati (altri) prodotti e determinate aree in funzione del fatto che la concorrenza dei prodotti e delle aree in questione influenzi o condizioni sufficientemente il prezzo dei prodotti delle parti nel breve periodo.

17. L'interrogativo al quale occorre dare risposta è se i clienti delle parti passerebbero a prodotti sostitutivi prontamente disponibili, o si rivolgerebbero a fornitori siti in un'altra zona, in risposta ad un ipotetico

piccolo incremento (dell'ordine del 5-10 %) di carattere permanente del prezzo dei prodotti stessi nell'area considerata. Se il tasso di sostituzione è sufficiente a rendere non redditizio l'incremento del prezzo a causa del calo di vendite che ne conseguirebbe, si aggiungono al mercato considerato altri prodotti ed altre aree finché non viene individuato un insieme di prodotti e di aree tale che un lieve incremento permanente dei prezzi sarebbe redditizio. Un metodo equivalente è impiegabile quando si tratta di analizzare la concentrazione del potere degli acquirenti; in tal caso si parte dal fornitore e il test del prezzo permette di individuare i canali di distribuzione e gli sbocchi alternativi dei prodotti del fornitore. Nell'applicazione di tali principi, si devono tenere in debito conto alcune situazioni particolari descritte ai punti 56 e 58.

18. Per fare un esempio pratico di applicazione di questo metodo, si ipotizzi il caso di una concentrazione tra imbottiglieri di bibite. Una delle cose da decidere in un caso simile sarebbe se bibite di gusto diverso appartengono allo stesso mercato. In pratica, il problema da risolvere sarebbe questo: i consumatori del gusto A passerebbero ad un altro gusto di fronte ad un rialzo permanente del 5-10 % del prezzo delle bibite del gusto A? Se un numero sufficiente di consumatori passasse - per ipotesi - al gusto B, tanto che l'aumento del prezzo del gusto A non sarebbe redditizio a causa della diminuzione delle vendite che ne risulterebbe, allora il mercato dovrebbe comprendere almeno i gusti A e B. La stessa prova andrebbe estesa anche ad altri gusti disponibili fino ad individuare un insieme di prodotti per i quali un incremento di prezzo non indurrebbe una sufficiente sostituzione della domanda.

19. Di norma, e in particolare in sede di controllo delle concentrazioni, il prezzo da prendere in considerazione sarà il prezzo esistente sul mercato. Ma si dovrebbe procedere in modo diverso se il prezzo prevalente si fosse formato in assenza di sufficiente concorrenza. Specie in caso di accertamenti su abusi di posizione dominante si terrà conto del fatto che il prezzo prevalente potrebbe già incorporare un sostanzioso premio.

Sostituibilità sul versante dell'offerta

20. Si può prendere in considerazione anche la sostituibilità sul versante dell'offerta quando si tratta di definire il mercato in situazione nelle quali tale sostituibilità ha effetti equivalenti, in termini di efficacia e di immediatezza, a quelli della sostituibilità sul versante della domanda. Occorre che i fornitori siano in grado di modificare il loro processo produttivo in modo da fabbricare i prodotti in causa e immetterli sul mercato in breve tempo (4), senza dover sostenere significativi costi aggiuntivi o affrontare rischi eccessivi, in risposta a piccole variazioni permanenti dei prezzi relativi. Se tali condizioni sono soddisfatte, la produzione aggiuntiva immessa sul mercato condiziona la condotta concorrenziale delle imprese interessate. In termini di efficacia e di immediatezza tale fenomeno è equivalente a quello che si riscontra in caso di sostituibilità della domanda.

21. Si tratta di situazioni che si presentano in genere quando le imprese vendono una vasta gamma di varietà o di qualità di uno stesso prodotto; anche se per un dato consumatore finale o gruppo di consumatori finali le diverse varietà non sono sostituibili, esse saranno raggruppate in un unico mercato del prodotto purché la maggior parte dei fornitori siano in grado di offrire e vendere le diverse varietà nell'immediato e senza dover sostenere incrementi significativi dei costi, ossia nelle condizioni descritte sopra. In simili casi il mercato rilevante del prodotto comprenderà tutti i prodotti che sono sostituibili sotto il profilo della domanda e dell'offerta e le vendite correnti di detti prodotti verranno sommate per calcolare il valore o il volume totale del mercato. Un ragionamento analogo può portare al raggruppamento di più aree geografiche.

22. Per un esempio pratico del modo in cui si prende in esame la sostituibilità sul versante dell'offerta nel definire il mercato del prodotto, si consideri il caso della carta. Viene normalmente commercializzata una vasta gamma di tipi di carta, dalla carta per scrivere standard alla carta di elevata qualità utilizzata, per esempio, per i libri d'arte. Dal punto di vista della domanda non è possibile utilizzare, per un certo uso specifico, qualsiasi tipo di carta: un libro d'arte o una pubblicazione di prestigio non possono essere stampati su carta di bassa qualità. Tuttavia le cartiere sono attrezzate per produrre le diverse qualità e la produzione può essere modificata ad un costo trascurabile e in un breve arco di tempo. Se non vi sono particolari difficoltà di distribuzione, i produttori di carta sono perciò in grado di concorrere per l'aggiudicazione di ordini di qualsiasi qualità di prodotto, in particolare se gli ordini vengono impartiti con sufficiente anticipo da consentire di cambiare i programmi di produzione. In simili circostanze la Commissione non riterrebbe di dover individuare un mercato distinto per ogni tipo di carta e ogni tipo di uso. Tutte le varietà di carta sono incluse nel mercato rilevante e l'insieme delle vendite vengono sommate per determinare l'entità totale del mercato in valore ed in volume.

23. Se la sostituzione sul versante della domanda comporta la necessità di modificare significativamente le immobilizzazioni materiali ed immateriali, di procedere ad investimenti aggiuntivi e di prendere decisioni strategiche, nonché tempi lunghi, essa non verrà presa in considerazione ai fini della definizione del mercato. Esempi di casi nei quali la sostituibilità sul versante della domanda non ha indotto la Commissione ad allargare il mercato si trovano nel comparto dei beni di consumo, in particolare in quello delle bevande di marca. Anche se teoricamente gli impianti di imbottigliamento possono imbottigliare bevande diverse, i costi e tempi di preparazione (in termini di pubblicità, test dei prodotti e distribuzione) occorrenti per vendere effettivamente un nuovo prodotto sono considerevoli. In tali casi l'effetto della sostituibilità sul lato dell'offerta e di altre forme di concorrenza potenziale viene preso in esame in uno stadio successivo dell'analisi.

Concorrenza potenziale

24. La terza fonte di pressioni concorrenziali, la concorrenza potenziale, non viene presa in considerazione all'atto della definizione del mercato, poiché la misura nella quale la concorrenza potenziale eserciterà di fatto una pressione competitiva può essere determinata solo da un'analisi dei fattori e delle circostanze specifici che condizionano l'ingresso nel mercato. Se necessaria, quest'analisi viene effettuata solo in uno stadio successivo, in generale quando la posizione delle imprese interessate sul mercato rilevante è stata già accertata e dà effettivamente adito a problemi dal punto di vista della concorrenza.

III. ELEMENTI SUI QUALI SI FONDA LA DEFINIZIONE DEI MERCATI RILEVANTI

Come si procede in pratica per definire il mercato rilevante

La dimensione del prodotto

25. Vi è tutta una serie di elementi che permettono di valutare fino a che punto si verificherebbe effettivamente un processo di sostituzione. Secondo il caso, saranno determinati elementi di un certo tipo, in funzione delle caratteristiche e delle specificità del settore e dei prodotti o dei servizi in esame. Lo stesso genere di elementi può essere decisivo in un caso e non avere alcuna importanza in altri. Nella maggior parte dei casi la decisione dovrà fondarsi su un certo numero di criteri e di dati probanti. La Commissione è disposta a prendere in considerazione tutti i dati empirici e si propone di utilizzare nel modo più efficace tutte le informazioni disponibili che siano pertinenti nel caso in esame. Essa non si attiene ad una rigida

gerarchia per quanto attiene all'importanza da attribuire alle diverse fonti d'informazione ed ai diversi elementi di prova.

26. Il processo di definizione del mercato rilevante può essere sintetizzato come segue: sulla base delle informazioni preliminari disponibili o delle informazioni fornite dalle imprese interessate, la Commissione è in genere in grado di stabilire approssimativamente quali siano i possibili mercati rilevanti nell'ambito dei quali andrà valutata, per esempio, una concentrazione o una restrizione di concorrenza. Di norma, e ai fini pratici, nell'affrontare un singolo caso si tratterà di scegliere tra un numero limitato di mercati rilevanti alternativi. Per esempio, nel definire il mercato del prodotto, sarà spesso decisivo stabilire se il prodotto A e il prodotto B appartengono o no al medesimo mercato del prodotto. Accade spesso che l'inclusione nel mercato del prodotto B sia sufficiente per sgombrare il campo da qualsiasi dubbio sotto il profilo concorrenziale.

27. In tali situazioni è superfluo chiedersi se il mercato non comprenda eventualmente anche altri prodotti e giungere ad una conclusione definitiva in merito a quale sia esattamente il mercato del prodotto. Se l'operazione in esame non pone problemi quale che sia la definizione alternativa del mercato prescelta tra quelle concepibili, la definizione del mercato verrà lasciata aperta, liberando le imprese dall'onere di fornire ulteriori informazioni.

La dimensione geografica

28. Il metodo seguito dalla Commissione per delimitare il mercato geografico può essere sintetizzato come segue. In via preliminare, l'estensione del mercato geografico viene stabilita sulla base di indicazioni di massima relative alla distribuzione delle quote di mercato delle parti e dei loro concorrenti come pure di una prima analisi della politica dei prezzi e delle differenze di prezzo a livello nazionale, della Comunità o del SEE. Questa prima delimitazione serve fondamentalmente da ipotesi di lavoro per compiere gli accertamenti necessari per giungere ad una esatta definizione del mercato geografico.

29. Occorre indagare i motivi di ogni configurazione specifica dei prezzi e delle quote di mercato. Un'impresa può detenere quote elevate sul proprio mercato nazionale solo a causa dell'eredità del passato; al contrario, una presenza omogenea di imprese nell'insieme del SEE può essere compatibile con l'esistenza di mercati geografici nazionali o regionali. L'ipotesi di lavoro iniziale verrà quindi verificata attraverso l'analisi delle caratteristiche della domanda (importanza delle preferenze nazionali o locali, abitudini d'acquisto correnti dei consumatori, differenziazione e marche dei prodotti, altri fattori) per determinare se le imprese site in aree diverse costituiscano realmente una fonte alternativa di approvvigionamento per i consumatori. La prova teorica si fonda anche qui sugli effetti di sostituzione che si manifestano in caso di variazione dei prezzi relativi e l'interrogativo al quale si deve rispondere è sempre lo stesso: se i clienti delle parti deciderebbero di rivolgersi per gli acquisti ad imprese site in un'altra zona, a breve termine e con costi trascurabili.

30. Se necessario, verranno compiuti ulteriori accertamenti sull'offerta per assicurarsi che le imprese site in altre zone non incontrino ostacoli allo sviluppo delle loro vendite a condizioni concorrenziali nell'intero mercato geografico. Tale analisi comprenderà un esame dell'eventuale necessità di una presenza in loco per vendere in una determinata zona, delle condizioni di accesso ai canali di distribuzione, del costo di costituzione di una rete di distribuzione, della presenza o assenza di ostacoli normativi dovuti alle procedure di appalto, alla regolamentazione dei prezzi, a quote e tariffe che intralcino il commercio o la produzione, alle norme tecniche, ai monopoli, a limitazioni del diritto di stabilimento, alla necessità di autorizzazioni amministrative, a regolamentazioni sugli imballaggi ecc. In breve, la Commissione cerca di

individuare gli eventuali ostacoli ed intralci che proteggono le imprese ubicate in una determinata zona dalla pressione concorrenziale delle imprese site al di fuori di detta zona, in modo da determinare il grado esatto di interpenetrazione dei mercati su scala nazionale, europea o mondiale.

31. L'effettiva configurazione ed evoluzione dei flussi commerciali offre utili indicazioni supplementari in merito all'importanza economica di ciascuno dei suddetti fattori della domanda e dell'offerta e sulla loro attitudine a costituire o meno ostacoli effettivi che compartimentano il mercato geografico. Nell'analisi dei flussi commerciali si studiano anche, di norma, le questioni relative alle spese di trasporto e alla loro incidenza sugli scambi tra zone diverse, tenuto conto dell'ubicazione degli impianti, dei costi di produzione e dei livelli dei prezzi relativi.

Integrazione dei mercati nella Comunità

32. Infine, nel definire il mercato geografico la Commissione tiene conto, specie per quanto riguarda le concentrazioni e le imprese comuni aventi natura strutturale, anche del processo di integrazione dei mercati in atto nella Comunità. Nel valutare gli effetti sulla concorrenza di una concentrazione o di un'impresa comune di natura strutturale non si possono infatti ignorare le conseguenze delle misure prese nel quadro del programma di realizzazione del mercato interno per rimuovere gli ostacoli al commercio e per promuovere una più stretta integrazione dei mercati comunitari. Se ci si trova in una situazione nella quale i mercati nazionali erano isolati artificialmente da ostacoli normativi recentemente rimossi, si dovranno considerare con cautela i dati relativi al passato in termini di prezzi, quote di mercato e flussi commerciali. Nel definire il mercato geografico al fine di valutare una concentrazione o un'impresa comune si può quindi tener conto del fatto che è in corso un processo di integrazione del mercato che amplierà nel breve periodo i mercati geografici.

Il processo di raccolta degli elementi di valutazione

33. Se ritiene necessaria una definizione precisa del mercato, la Commissione consulta spesso i principali clienti e le altri principali imprese del settore interessato per avere la loro opinione sulla delimitazione del mercato ed ottenere i dati empirici necessari per raggiungere una conclusione. La Commissione può anche contattare le associazioni di categoria interessate e le imprese che operano sui mercati a monte, in modo da essere in grado di delimitare, se necessario, mercati del prodotto e geografici distinti ai diversi livelli della produzione o della distribuzione dei prodotti o servizi di cui trattasi. Essa può altresì chiedere ulteriori informazioni alle imprese interessate.

34. Se opportuno i servizi della Commissione indirizzano richieste scritte di informazione ai partecipanti al mercato citati sopra. Queste richieste comprendono normalmente quesiti relativi all'opinione delle imprese stesse in merito alle reazioni presumibili a ipotetici aumenti di prezzo e ai confini del mercato rilevante. La Commissione chiederà anche la comunicazione dei dati empirici dei quali riterrà di dover disporre per raggiungere una conclusione in merito alla delimitazione del mercato rilevante. La Commissione può anche consultare i responsabili del marketing o altri dirigenti delle imprese per capire meglio come si svolgano le trattative tra fornitori e clienti e approfondire la loro conoscenza degli elementi pertinenti alla definizione del mercato rilevante. Se del caso potranno essere effettuate anche visite o sopralluoghi nelle sedi delle parti, dei loro clienti e dei loro concorrenti per conoscere meglio i processi di produzione e le modalità di commercializzazione.

35. La tipologia degli elementi pertinenti per la definizione del mercato rilevante è esposta nei paragrafi che seguono.

Elementi dei quali si tiene conto per definire i mercati - Dimensione del prodotto

36. L'analisi delle caratteristiche dei prodotti e dell'uso al quale sono destinati costituisce il primo passo grazie al quale la Commissione riesce a limitare il campo di indagine ai fini della ricerca di possibili sostituti. Tuttavia, per decidere se due prodotti siano reciprocamente sostituibili dal punto di vista della domanda, non basta che abbiano caratteristiche ed usi analoghi. L'intercambiabilità funzionale o la somiglianza delle caratteristiche possono non essere sufficienti, perché la risposta dei consumatori alla variazione dei prezzi relativi può dipendere anche da altri fattori. Per esempio, sul mercato dei componenti originari per auto e su quello dei pezzi di ricambio possono esservi vincoli concorrenziali diversi, che giustificano l'individuazione di due mercati distinti. Al contrario, la diversità delle caratteristiche dei prodotti può non bastare ad escludere la loro sostituibilità sul versante della domanda, poiché questa dipende in larga misura dal modo in cui i clienti valutano tale diversità.

37. Gli elementi che la Commissione ritiene pertinenti quando si tratta di decidere se due prodotti siano sostituibili dal punto di vista della domanda possono essere suddivisi nelle categorie che seguono.

38. Effettiva sostituzione nel recente passato. In taluni casi è possibile analizzare dati relativi a fenomeni o shock recentemente prodottisi sul mercato che offrono esempi di effettiva sostituzione tra due prodotti. Informazioni del genere, se disponibili, saranno normalmente decisive per la definizione del mercato. Se in passato si sono verificate variazioni dei prezzi relativi (a parità delle altre condizioni), le variazioni della domanda che ne sono conseguite saranno determinanti per decidere se vi sia sostituibilità. Il lancio di nuovi prodotti in passato può anch'esso fornire elementi importanti, se è possibile stabilire con precisione quali prodotti hanno risentito, in termini di diminuzione delle vendite, dell'ingresso del nuovo prodotto.

39. Esistono diversi test quantitativi appositamente studiati per facilitare la delimitazione dei mercati. Si tratta di test che impiegano varie tecniche econometriche e statistiche: stima dell'elasticità e dell'elasticità incrociata rispetto al prezzo (5) della domanda di un prodotto, individuazione di correlazioni tra le variazioni di prezzo nel tempo, analisi delle relazioni causali tra serie di prezzi e similarità e/o convergenza dei livelli di prezzo. La Commissione tiene conto dei dati quantitativi disponibili, purché si rivelino attendibili ad un esame rigoroso, per determinare la struttura dei fenomeni di sostituzione nel passato.

40. Punto di vista dei clienti e dei concorrenti. La Commissione consulta sovente i principali clienti e concorrenti delle imprese interessate per conoscere la loro opinione sulla delimitazione del mercato del prodotto e per ottenere la maggior parte dei dati empirici di cui ha bisogno per decidere quale sia il mercato rilevante. Si tiene conto, purché siano sufficientemente corroborate da dati fattuali, delle risposte motivate di clienti e concorrenti ai quesiti concernenti la loro reazione a piccole variazioni (per esempio dell'ordine del 5-10 %) dei prezzi relativi dei prodotti presumibilmente appartenenti al mercato rilevante nell'area geografica che si pensa di prendere in considerazione.

41. Preferenze dei consumatori. Quando si tratta di beni di consumo, difficilmente la Commissione può consultare direttamente i consumatori finali in merito alla sostituibilità dei prodotti. Gli studi di mercato commissionati in passato dalle imprese e da esse utilizzati per decidere la loro politica di prezzo e le modalità di marketing possono offrire elementi utili per la definizione del mercato rilevante. Le inchieste sulle abitudini d'uso e sugli atteggiamenti dei consumatori, i dati sul comportamento d'acquisto dei consumatori, le opinioni espresse dai dettaglianti e, più in generale, gli studi di mercato presentati dalle parti e dai concorrenti sono tutti elementi di cui si tiene conto per decidere se una quota economicamente significativa di consumatori ritenga sostituibili due prodotti, tenendo conto anche dell'importanza delle marche per i prodotti in causa. La metodologia impiegata nelle inchieste presso i consumatori realizzate

appositamente dalle imprese interessate o dai loro concorrenti in vista di un procedimento di controllo delle concentrazioni o di un procedimento a norma del regolamento n. 17 viene normalmente verificata con la massima cura; diversamente dagli studi preesistenti, tali inchieste non sono state infatti compiute nel corso normale dell'attività e per prendere decisioni di politica aziendale.

42. Ostacoli e costi attinenti al passaggio a potenziali prodotti sostitutivi. Vi sono diversi ostacoli e costi che possono indurre la Commissione a non considerare appartenenti ad un unico mercato del prodotto due prodotti che sono a prima vista sostituibili sul versante della domanda. Non è possibile fare un elenco esauriente di tutti i possibili ostacoli alla sostituzione e di tutti i costi da essa provocati. Gli ostacoli e gli impedimenti possono avere le origini più varie; nei casi che ha esaminato, la Commissione si è trovata di fronte ad ostacoli normativi o altre forme di intervento statale, a vincoli relativi ai mercati a valle, alla necessità di investimenti specifici o di una diminuzione della produzione in caso di uso di materie prime o prodotti intermedi alternativi, a vincoli derivanti dall'ubicazione dei clienti, ai costi di investimenti specifici nel processo produttivo, nella formazione e riqualificazione del personale o nell'adattamento dei macchinari, all'incertezza in merito alla qualità e alla reputazione di fornitori sconosciuti e a vari altri fattori.

43. Diverse categorie di consumatori e discriminazione in termini di prezzo. Le dimensioni del mercato del prodotto possono ridursi se esistono gruppi distinti di consumatori. Un gruppo distinto di consumatori di un prodotto rilevante può rappresentare un mercato distinto e più limitato se tale gruppo può essere oggetto di discriminazione in termini di prezzo. Questo avviene, di norma, se sussistono due condizioni: a) è possibile accertare chiaramente a quale gruppo appartenga un singolo cliente nel momento in cui gli si vendono i prodotti in questione e b) non sono realizzabili scambi tra consumatori od operazioni di arbitraggio da parte di terzi.

Elementi dei quali si tiene conto per definire il mercato - Dimensione geografica

44. Gli elementi che la Commissione ritiene pertinenti per raggiungere una conclusione in merito alla delimitazione del mercato geografico possono essere suddivisi nelle categorie che seguono.

45. Dati relativi al dirottamento degli ordini verso altre zone in passato. In qualche caso sono disponibili dati sulle variazioni dei prezzi da una zona all'altra e sulle reazioni dei clienti in anni precedenti. Generalmente si possono impiegare per la delimitazione del mercato geografico i medesimi test quantitativi utilizzati per la definizione del mercato del prodotto, tenendo sempre presente che i confronti di prezzo su scala internazionale possono essere più complicati a causa di una serie di fattori quali le variazioni dei tassi di cambio, i regimi fiscali e la differenziazione dei prodotti.

46. Caratteristiche fondamentali della domanda. Talvolta la natura stessa della domanda del prodotto rilevante può determinare l'estensione del mercato geografico. Fattori quali le preferenze nazionali o la preferenza per le marche nazionali, la lingua, la cultura e gli stili di vita, come pure la necessità di una presenza diretta sul mercato sono atti a limitare fortemente l'ambito geografico della concorrenza.

47. Punto di vista dei clienti e dei concorrenti. Se del caso la Commissione consulterà i principali clienti e concorrenti delle parti per sentire la loro opinione sui confini del mercato geografico e per ottenere la maggior parte dei dati empirici di cui ha bisogno per decidere quale sia il mercato geografico rilevante; naturalmente i loro punti di vista devono essere sufficientemente corroborati da dati fattuali.

48. Distribuzione geografica corrente degli acquisti. L'esame della distribuzione geografica corrente degli acquisti dei clienti offre elementi utili per la delimitazione del mercato geografico. Se i clienti acquistano da imprese ubicate in qualsiasi parte della Comunità o del SEE a condizioni simili, o si approvvigionano

indicando gare alle quali imprese di tutta la Comunità o di tutto il SEE presentano effettivamente delle offerte, si considererà di solito che esista un mercato su scala comunitaria.

49. Flussi commerciali/spedizioni. Quando i clienti sono così numerosi che risulta impossibile farsi per loro tramite un quadro chiaro della distribuzione geografica degli acquisti, si può ricorrere a titolo alternativo ai dati sui flussi commerciali, purché siano disponibili statistiche sul commercio sufficientemente dettagliate per i prodotti rilevanti. I flussi commerciali e soprattutto i fattori che ne spiegano la configurazione offrono elementi ed informazioni utili per la delimitazione del mercato geografico, ma non sono di per sé decisivi.

50. Ostacoli e costi attinenti al passaggio a fornitori ubicati in un'altra zona geografica. L'assenza di acquisti o di flussi commerciali transfrontalieri non indica necessariamente che il mercato abbia al massimo dimensioni nazionali. Prima di concludere che il mercato geografico rilevante sia nazionale occorre accertare l'effettiva presenza di ostacoli che isolano il mercato del paese in questione. L'ostacolo forse più evidente che si frappone al passaggio ad un fornitore ubicato in un'altra zona è l'incidenza delle spese di trasporto e delle eventuali difficoltà di trasporto derivanti da disposizioni normative o dalla natura dei prodotti rilevanti. L'incidenza dei costi di trasporto limita normalmente il raggio del mercato geografico per i prodotti più ingombranti e di basso valore, anche se non bisogna dimenticare che gli svantaggi derivanti dai costi di trasporto possono essere compensati da vantaggi comparativi in termini di altri costi (costo del lavoro o delle materie prime). L'accesso alle reti di distribuzione in una determinata zona, gli ostacoli normativi ancora esistenti in determinati settori, i contingenti e le tariffe doganali possono anch'essi costituire ostacoli che isolano una certa zona geografica dalla pressione concorrenziale delle imprese che hanno sede fuori di tale zona. Significativi costi di cambiamento causati dal passaggio a fornitori ubicati in altri paesi costituiscono ulteriori fonti di ostacoli.

51. Sulla base degli elementi raccolti, la Commissione definisce un mercato geografico le cui dimensioni possono estendersi da un ambito puramente locale fino a comprendere il mondo intero; infatti, in precedenti decisioni della Commissione si rinvenivano esempi di mercati sia locali che globali.

52. Nei punti precedenti sono stati descritti i diversi fattori che possono essere pertinenti per la definizione dei mercati. Ciò non significa che in ogni singolo caso sarà necessario raccogliere dati su tutti questi aspetti e analizzare ciascuno di questi fattori. In pratica, come si desume dalle decisioni passate della Commissione, per giungere ad una conclusione è sufficiente esaminare solo una parte di questi fattori.

IV. CALCOLO DELLE QUOTE DI MERCATO

53. La definizione del mercato rilevante, sotto il profilo del prodotto e delle dimensioni geografiche, consente di individuare i fornitori ed i clienti/consumatori attivi sul mercato stesso. Su questa base si possono calcolare le dimensioni complessive del mercato e le quote di mercato di ciascun fornitore, a partire dalle loro vendite dei prodotti rilevanti nella zona rilevante. In pratica le dimensioni complessive del mercato e le quote di mercato sono sovente ricavabili da fonti di mercato, ossia dalle stime delle imprese e dagli studi commissionati a consulenti e/o associazioni di categoria. Se così non è o se le stime disponibili non sono attendibili, la Commissione chiede di norma a ciascun fornitore del mercato rilevante di comunicare i propri dati sulle vendite per calcolare le dimensioni del mercato e l'entità delle quote.

54. Se le vendite costituiscono normalmente la base di calcolo delle quote di mercato, esistono tuttavia altri elementi che, a seconda dei prodotti o dell'industria di cui si tratta, possono offrire indicazioni utili, quali la capacità, il numero degli offerenti nei mercati degli appalti, la consistenza delle flotte nei mercati del trasporto aereo o le riserve detenute in settori quale quello minerario.

55. Di regola risultano utili sia i dati espressi in volume che quelli espressi in valore delle vendite. Se i prodotti sono differenziati, si preferisce tener conto delle vendite e delle quote in valore, che tenderanno a rispecchiare più fedelmente la posizione e la forza relative di ciascun fornitore.

V. ALTRE CONSIDERAZIONI

56. In determinati settori i principi delineati sopra vanno applicati con particolare attenzione. Si pensi per esempio ai casi nei quali vi è un mercato primario e un mercato secondario, in particolare quando occorre analizzare alla luce dell'articolo 86 il comportamento delle imprese in un dato momento. Il metodo impiegato per definire i mercati in questi casi è lo stesso, ossia l'analisi delle reazioni dei clienti, attraverso le loro decisioni di acquisto, alle variazioni dei prezzi relativi, ma si devono tenere presenti tutti gli eventuali vincoli imposti dalla situazione esistente sui mercati collegati. Si giungerà a delimitare un mercato più ristretto dei prodotti secondari, per esempio, un mercato dei pezzi di ricambio, quando la compatibilità con i prodotti originari è un requisito essenziale. La difficoltà di trovare prodotti secondari compatibili, combinata con l'esistenza di prezzi elevati e con la lunghezza della vita utile dei prodotti primari, può infatti rendere redditizio l'aumento dei prezzi relativi dei prodotti secondari. Il mercato verrà delimitato in modo diverso se invece esiste una significativa fungibilità dei prodotti secondari o se le caratteristiche del prodotto primario facilitano una reazione rapida e diretta dei consumatori agli incrementi dei prezzi relativi dei prodotti secondari.

57. In taluni casi l'esistenza di catene di sostituzione può portare alla definizione di un mercato rilevante nel quale i prodotti o le aree all'estremità del mercato non sono direttamente intercambiabili. A titolo di esempio, si considerino le dimensioni geografiche del mercato di un prodotto con significativi costi di trasporto. In questi casi le forniture a partire da un determinato stabilimento sono limitate dai costi di trasporto ad un'area circoscritta intorno allo stabilimento stesso. In linea teorica tale area potrebbe rappresentare il mercato geografico rilevante. Tuttavia, se la distribuzione geografica degli stabilimenti è tale che le aree intorno ai singoli stabilimenti si sovrappongono in notevole misura, è possibile che la fissazione del prezzo dei prodotti in questione sia condizionata da un effetto di sostituzione a catena e che si ritenga che il mercato geografico rilevante sia più ampio. Lo stesso ragionamento può valere se il prodotto B risulta, dal punto di vista della domanda, sostitutivo dei prodotti A e C. Anche se A e C non sono direttamente sostituibili dal punto di vista della domanda, si potrà decidere che appartengono allo stesso mercato rilevante del prodotto, poiché i prezzi rispettivi possono essere condizionati dalla sostituibilità con B.

58. Dal punto di vista pratico il concetto di catena di sostituzione deve essere corroborato da dati di fatto, per esempio relativi all'interdipendenza dei prezzi agli estremi della catena stessa, perché se ne tenga conto per estendere il mercato rilevante in un determinato caso. Anche l'ordine di grandezza dei prezzi agli estremi della catena deve essere analogo.

(1) Nella valutazione degli aiuti di Stato, l'analisi si incentra sul beneficiario dell'aiuto e sull'industria o sul settore in cui questi opera piuttosto che sull'individuazione dei vincoli concorrenziali ai quali il beneficiario dell'aiuto è soggetto. Ogniqualvolta si presenti, il relazione ad un caso specifico, una questione relativa al potere di mercato e, perciò, al mercato rilevante, gli elementi forniti nella presente comunicazione possono essere utilizzati come base anche per l'analisi dei casi relativi ad aiuti di Stato.

(2) Ai fini della presente comunicazione le imprese interessate sono: nel caso di una concentrazione, le imprese partecipanti alla concentrazione; in caso di accertamenti in applicazione dell'articolo 86 del

trattato, l'impresa oggetto degli accertamenti stessi o quelle che l'hanno denunciata; in caso di accertamenti in applicazione dell'articolo 85 del trattato, le parti dell'accordo.

(3) Secondo la definizione formulata dalla Corte di giustizia nella causa Hoffmann-La Roche (sentenza del 13 febbraio 1979 nella causa 85/76, pag. 461) e confermata in sentenze successive.

(4) Vale a dire entro tempi che non comportano una modifica sostanziale delle immobilizzazioni materiali ed immateriali (cfr. punto 23).

(5) L'elasticità rispetto al prezzo della domanda di un prodotto X misura la sensibilità della domanda di X alla variazione percentuale del prezzo del prodotto in questione. L'elasticità incrociata rispetto al prezzo dei prodotti X e Y misura le conseguenze sulla domanda del prodotto X della variazione del prezzo del prodotto Y e viceversa.