



UNIMORE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

Dipartimento di Comunicazione ed Economia

**Corso di Laurea Magistrale in
Management e Comunicazione d'Impresa**

A.A. 2024/2025

**CONCENTRAZIONI E POTERE DI MERCATO:
ANALISI GIURIDICO - EMPIRICA DEL CONTROLLO
ANTITRUST IN ITALIA**

Relatore:

Prof. Giuliano Lemme

Laureanda: Alice Oleari

Matricola: 195593

INDICE

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I – IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO	4
1.1 Il diritto antitrust: origini, principi e finalità	4
1.1.1 <i>Le origini storiche del diritto antitrust</i>	4
1.1.2 <i>Fondamenti teorici ed economici del diritto antitrust</i>	7
1.1.3 <i>Il fondamento costituzionale e gli obiettivi del diritto antitrust</i>	11
1.1.4 <i>Il diritto antitrust come strumento di tutela del mercato e del benessere collettivo</i>	14
1.2 La disciplina delle concentrazioni nel diritto antitrust europeo	16
1.2.1 <i>La Costituzione economica europea e i principi del mercato interno</i>	16
1.2.2 <i>Le basi normative del diritto antitrust europeo (artt.101-109 TFUE)</i>	20
1.2.3 <i>Il Regolamento (CE) n.139/2004 e il sistema europeo di controllo delle concentrazioni</i>	23
1.2.4 <i>Il sistema di riparto delle competenze tra Commissione europea e autorità nazionali della concorrenza</i>	26
1.3 Il quadro normativo italiano in materia di concentrazioni	28
1.3.1 <i>La legge n.287/1990 e l'adeguamento dell'ordinamento italiano al modello europeo</i>	28
1.3.2 <i>Le peculiarità del controllo delle concentrazioni nel sistema italiano</i>	30
1.3.3 <i>Il rapporto tra AGCM e Commissione europea nel controllo delle concentrazioni</i>	32
CAPITOLO II – L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO ..	34
2.1 Il ruolo dell'AGCM e i suoi poteri	34
2.1.1 <i>Natura giuridica e posizione dell'AGCM nell'ordinamento</i>	34
2.1.2 <i>Composizione, organizzazione e funzionamento dell'Autorità</i>	36
2.1.3 <i>Le competenze dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato</i>	39
2.1.4 <i>I poteri dell'Autorità</i>	41
2.2 Il controllo delle concentrazioni	44
2.2.1 <i>La definizione di mercato rilevante</i>	44
2.2.2 <i>Il potere di mercato e la posizione dominante</i>	46
2.2.3 <i>I rimedi imposti dall'AGCM</i>	48
2.3 Le impugnazioni delle decisioni dell'Autorità	50
2.3.1 <i>Il sistema di tutela giurisdizionale</i>	50
2.3.2 <i>Il tipo di sindacato del giudice</i>	52
2.3.3 <i>Il controllo giurisdizionale sulle valutazioni economiche dell'AGCM</i>	54
2.4 Le decisioni dell'AGCM: analisi di alcuni casi di concentrazioni	56
2.4.1 <i>Operazione non soggetta</i>	56

2.4.2	<i>Operazione senza avvio istruttoria</i>	57
2.4.3	<i>Operazione autorizzata con condizioni</i>	59
2.4.4	<i>Operazione con sanzioni</i>	60
2.4.5	<i>Considerazioni preliminari all'analisi empirica</i>	61
CAPITOLO III – ANALISI EMPIRICA DELLE DECISIONI DELL'AGCM NEL CONTROLLO DELLE CONCENTRAZIONI		65
3.1	Raccolta dei dati e criteri di classificazione delle operazioni	65
3.1.1	<i>Fonti e metodologie di raccolta dei dati</i>	65
3.1.2	<i>Criteri di classificazione delle operazioni di concentrazione</i>	66
3.2	Analisi delle operazioni di concentrazione esaminate dall'AGCM	69
3.2.1	<i>Andamento delle operazioni nel periodo 2020-2025</i>	69
3.2.2	<i>Distribuzione delle concentrazioni per settore merceologico</i>	73
3.2.3	<i>Esiti delle decisioni dell'Autorità</i>	81
3.3	Interpretazione dei risultati dell'analisi empirica	86
3.3.1	<i>Valutazione dei risultati alla luce della disciplina antitrust</i>	86
3.3.2	<i>Considerazioni sui principali trend emersi</i>	91
CAPITOLO IV – PROFILI CRITICI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE DEL CONTROLLO DELLE CONCENTRAZIONI		95
4.1	Limiti e problematiche del sistema attuale	95
4.1.1	<i>I limiti delle soglie di fatturato nel controllo delle concentrazioni</i>	95
4.1.2	<i>Le difficoltà nell'analisi economica dei mercati contemporanei</i>	98
4.1.3	<i>La dimensione internazionale delle operazioni di concentrazione</i>	100
4.2	Proposte di riforma e prospettive in Italia	103
4.2.1	<i>L'evoluzione del quadro normativo italiano</i>	103
4.2.2	<i>Il ruolo dell'AGCM nel rafforzamento del controllo delle concentrazioni</i>	105
4.3	Il futuro del controllo delle concentrazioni	108
4.3.1	<i>Le nuove sfide dei mercati digitali</i>	108
4.3.2	<i>Verso un controllo delle concentrazioni più integrato e dinamico</i>	110
CONCLUSIONI		113

BIBLIOGRAFIA

SITOGRAFIA

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni, i mercati hanno subito profondi mutamenti in seguito a processi di globalizzazione, innovazione tecnologica e integrazione crescente tra le economie dei vari paesi. In tale scenario, un ruolo sempre più notevole è stato assunto dalla tutela della concorrenza nel garantire il corretto funzionamento dei mercati e nel favorire una reale competitività tra le imprese. Uno degli strumenti più importanti a disposizione delle autorità antitrust è il controllo delle concentrazioni, mediante il quale vengono valutate operazioni di fusione, acquisizione o integrazione tra imprese che potrebbero alterare in modo significativo gli equilibri concorrenziali.

Nelle economie di mercato le concentrazioni rappresentano un evento naturale. Le imprese possono decidere di fondersi o di acquisire altre società per crescere, migliorare l'efficienza, accedere a nuove tecnologie o rafforzare la propria presenza in determinati settori. Spesso, queste operazioni producono effetti positivi, stimolando la concorrenza e contribuendo allo sviluppo economico, tuttavia, non si può escludere che alcune concentrazioni possano alterare le dinamiche competitive, comprimendo il numero di operatori presenti sul mercato o rafforzando eccessivamente il potere economico di alcune imprese. Per questa ragione, i sistemi giuridici hanno gradualmente introdotto strumenti di controllo finalizzati a prevenire situazioni in cui tali operazioni possano compromettere il grado di concorrenza.

In Italia, la disciplina della tutela della concorrenza è stata introdotta con la legge 10 ottobre 1990, n. 287, che ha segnato un passaggio fondamentale nell'ordinamento nazionale. Con l'introduzione di tale legge, è stata istituita l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), un'autorità amministrativa indipendente incaricata di vigilare sul corretto funzionamento dei mercati e di intervenire qualora specifici comportamenti o operazioni possano ostacolare la concorrenza. A tal proposito, tra i suoi principali compiti rientra il controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, analizzate dall'Autorità prima della loro attuazione ogni qualvolta superino determinate soglie di fatturato.

Tuttavia, il sistema italiano di controllo delle concentrazioni non opera in modo isolato. Esso si inserisce infatti all'interno di un contesto più ampio che coinvolge anche il diritto della concorrenza dell'Unione europea. In particolare, le operazioni di concentrazione di dimensione europea sono valutate dalla Commissione europea, mentre quelle di dimensione nazionale restano di competenza delle autorità nazionali, tra cui l'AGCM. Questo sistema multilivello

richiede una cooperazione continua tra le diverse autorità di concorrenza, resa possibile anche da reti di coordinamento come l'European Competition Network.

A causa delle profonde trasformazioni dell'economia, negli ultimi anni il tema del controllo delle concentrazioni ha assunto una maggiore rilevanza, ponendo una particolare attenzione sui mercati digitali. La nascita delle grandi piattaforme online, il ruolo sempre più significativo dei dati e lo sviluppo di nuovi modelli di business hanno posto nuove sfide alle autorità antitrust. In tali contesti, infatti, anche operazioni di acquisizione di dimensioni presumibilmente ridotte potrebbero comportare effetti significativi sulla concorrenza nel lungo periodo, specie quando riguardano imprese innovative o start-up tecnologiche.

In ragione di tali cambiamenti, il controllo delle concentrazioni è diventato uno strumento sempre più importante per comprendere le dinamiche competitive dei mercati contemporanei e per garantire che i processi di crescita e integrazione tra imprese non pregiudichino il corretto funzionamento della concorrenza.

Alla luce di queste considerazioni, la presente tesi si propone di analizzare il sistema di controllo delle concentrazioni in Italia, con particolare attenzione al ruolo svolto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. L'obiettivo della ricerca è di esaminare sia il quadro normativo di riferimento sia l'evoluzione della prassi applicativa dell'Autorità, al fine di comprendere come il sistema antitrust italiano abbia affrontato nel tempo le diverse operazioni di concentrazione.

Accanto all'analisi giuridica, è stata svolta anche un'analisi empirica delle decisioni adottate dall'AGCM nel periodo compreso tra il 2020 e il 2025. Attraverso l'esame dei dati relativi alle operazioni notificate e alle decisioni dell'Autorità, si è cercato di individuare alcune tendenze nell'attività di controllo delle concentrazioni, offrendo una prospettiva quantitativa sull'evoluzione dell'*enforcement* antitrust in Italia.

Il lavoro è strutturato in quattro capitoli. Il primo capitolo presenta il quadro generale della tutela della concorrenza e introduce i principi fondamentali del diritto antitrust. Il secondo capitolo analizza in maniera più approfondita la disciplina delle concentrazioni e il funzionamento del sistema di controllo nell'ordinamento italiano. Il terzo capitolo è dedicato all'analisi delle decisioni dell'AGCM nel periodo 2020-2025, condotta attraverso la raccolta e l'esame delle decisioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato relative alle operazioni di concentrazione nel periodo considerato, con l'obiettivo di individuare alcune tendenze nell'attività di controllo svolta dall'Autorità. Infine, il quarto capitolo affronta le prospettive future del controllo delle concentrazioni, con riferimento alle sfide poste dall'economia digitale e dall'evoluzione dei mercati.

Attraverso questo percorso, la tesi presenta una riflessione sul ruolo del controllo delle concentrazioni come strumento fondamentale per il mantenimento delle condizioni di concorrenza effettiva nei mercati, evidenziando al contempo le nuove sfide che le autorità antitrust sono chiamate ad affrontare in un contesto economico sempre più complesso e in continua evoluzione.

CAPITOLO I – IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

1.1 Il diritto antitrust: origini, principi e finalità

1.1.1. Le origini storiche del diritto antitrust

Il diritto antitrust rappresenta uno dei pilastri del moderno diritto dell'economia. Esso trae origine da un lungo percorso storico che, dopo secoli, ha condotto alla sua formalizzazione legislativa. Già nel Medioevo, in diverse città italiane come Firenze, Venezia e Bologna, gli statuti comunali prevedevano norme volte ad evitare la distorsione dei prezzi e le intese tra mercanti. Tali direttive, pur prive di un'elaborazione sistematica, miravano a garantire il corretto funzionamento del mercato cittadino e a proteggere i consumatori da pratiche speculative¹.

La nascita del diritto antitrust in senso moderno risale, invece, a fine Ottocento, durante l'era dei grandi "trust"² negli Stati Uniti. Le fusioni tra imprese, soprattutto nei settori ferroviario, petrolifero e siderurgico, portarono alla formazione di importanti aggregazioni industriali in grado di controllare interi mercati. In questo scenario, nel 1890 il Congresso statunitense approvò lo *Sherman Antitrust Act*, la prima legge al mondo a vietare esplicitamente monopoli e intese restrittive della concorrenza³.

La nascita della disciplina antitrust negli Stati Uniti segnò il superamento di quella che, più che un vero modello teorico di *laissez-faire*⁴, era una radicata tradizione politico-economica favorevole al minimo intervento dello Stato nell'economia. Con l'approvazione dello *Sherman Act*, la tutela della concorrenza iniziò ad essere considerata una condizione indispensabile non solo per la libertà d'impresa, ma anche per il buon funzionamento del mercato⁵.

Come evidenziato dalla dottrina statunitense, l'approvazione dello *Sherman Act* segnò il passaggio da una concezione puramente negativa della libertà economica, intesa come

¹ P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza, 1995, cap. VI.

² Con il termine "trust" si fa riferimento alle forme di concentrazione tipiche degli Stati Uniti a partire dagli anni Ottanta dell'Ottocento, nelle quali diverse imprese trasferivano la gestione delle proprie partecipazioni a un gruppo di fiduciari. Questo meccanismo consentiva di esercitare un controllo unitario sulle società aderenti, riducendo la concorrenza e rafforzando la posizione di mercato.

³ United States Congress, *Sherman Antitrust Act* (15 U.S.C. §§ 1-7), 1890.

⁴ Con il termine "laissez-faire" si intende il principio, di matrice liberale, secondo cui l'attività economica dovrebbe svolgersi con il minimo intervento possibile da parte dello Stato. Negli Stati Uniti ottocenteschi tale approccio non costituiva un modello normativo formalizzato, ma rifletteva una radicata tradizione politico-culturale favorevole alla libertà d'impresa e al libero mercato. L'adozione dello *Sherman Act* del 1890 segnò un superamento di questa impostazione, introducendo l'idea che la tutela della concorrenza potesse richiedere un intervento pubblico volto a limitare il potere economico privato.

⁵ H. Hovenkamp, *Antitrust Policy After Chicago*, in *Michigan Law Review*, vol. 84, n. 2, 1985, pp. 213-284.

assenza di interferenze statali, a una visione nella quale l'intervento pubblico divenne funzionale alla preservazione delle dinamiche concorrenziali⁶.

Lo *Sherman Act* rappresentò quindi una svolta storica: per la prima volta, l'ordinamento comprendeva che la libertà economica non poteva limitarsi alla non interferenza dello Stato, poiché un'eccessiva concentrazione del potere economico privato rischiava di compromettere il funzionamento del mercato stesso.

Negli anni successivi, la normativa si consolidò con il *Clayton Act* (1914) e il *Federal Trade Commission Act* (1914), che introdussero divieti specifici sulle concentrazioni e sulle pratiche abusive, istituendo al contempo la *Federal Trade Commission* (FTC) come autorità indipendente di vigilanza⁷. Questo modello di "antitrust amministrativo"⁸ sarebbe poi diventato il quadro di riferimento per l'Europa, nel processo di progressiva "europeizzazione"⁹ delle politiche di concorrenza. In tal senso, la dottrina ha sottolineato come l'esperienza statunitense abbia rappresentato un modello di riferimento essenziale per la costruzione dei sistemi europei di tutela della concorrenza, pur con gli adattamenti imposti dalle differenti tradizioni istituzionali e giuridiche¹⁰.

Rispetto all'esperienza statunitense, l'Europa elaborò con ritardo una disciplina organica della concorrenza. Mentre negli Stati Uniti l'intervento antitrust si affermò già a fine Ottocento come risposta alla crescita dei grandi *trust* industriali, nel continente europeo la situazione era più eterogenea e mancava una struttura unitaria di norme in materia.

Sebbene alcune legislazioni nazionali prevedessero interventi settoriali o misure volte a controllare determinate forme di potere economico, in Europa non si sviluppò, per lungo tempo, un sistema coerente e generale di tutela della concorrenza. Ciò dipendeva sia dalle differenti tradizioni economiche e giuridiche dei singoli Stati, sia dal ruolo più marcato che in molti ordinamenti era attribuito all'intervento pubblico nell'economia¹¹.

⁶ E. M. Fox, *Modernization of Antitrust: A New Equilibrium*, in *Cornell Law Review*, vol. 66, 1981, p.1140.

⁷ Federal Trade Commission, *The FTC at 100: Into Our 2nd Century*, Washington D.C., 2009.

⁸ Il termine "antitrust amministrativo" fa riferimento ad un modello di tutela della concorrenza basato sull'intervento di un'autorità pubblica indipendente (tra cui la *Federal Trade Commission*) incaricata di vigilare sul mercato, prevenire le distorsioni concorrenziali e applicare le norme antitrust attraverso poteri amministrativi e regolatori, e non solo mediante sanzioni giudiziarie.

⁹ In questo contesto, con il termine "europeizzazione" si intende il progressivo recepimento, da parte degli Stati membri, di modelli e principi elaborati a livello sovranazionale, nonché l'armonizzazione delle politiche di concorrenza nazionali verso standard comuni ispirati al diritto dell'Unione.

¹⁰ R. Padolesì, *Diritto antitrust: questioni generali*, in *Il diritto – Enciclopedia giuridica*, 2007.

¹¹ D. Bruno, O. d'Ormesson, T. Perroud, *Competition Policy and Industrial Policy: For a Reform of European Law*, Robert Schuman Foundation, 2020.

In particolare, in Italia una disciplina organica della concorrenza arrivò con uno storico ritardo, a causa del ruolo rivestito fino a tempi recenti dallo Stato-imprenditore che, attraverso un sistema di partecipazioni statali, poteva svolgere una funzione di regolatore del mercato¹².

Tuttavia, dopo la Seconda guerra mondiale, l'Europa intraprese un percorso di integrazione economica fondato sull'idea che la cooperazione tra gli Stati potesse prevenire nuovi conflitti e favorire la ricostruzione. La creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio nel 1951 rappresentò il primo passo concreto di questo progetto: unire la gestione di due settori strategici significava sottrarre ai singoli Stati leve economiche che, in passato, avevano alimentato rivalità e tensioni.

Il successo dell'esperimento portò velocemente all'avvio di forme più ampie di cooperazione economica, fino alla nascita, nel 1957, della Comunità Economica Europea con i Trattati di Roma. Su queste basi, il mercato comune¹³ divenne l'obiettivo politico centrale dell'integrazione, e furono posti i presupposti istituzionali per una progressiva rimozione degli ostacoli alla libera circolazione e per la costruzione di un quadro normativo condiviso¹⁴.

Pur senza costituire ancora un ordinamento unitario, questa fase pose le basi per lo sviluppo di politiche comuni in numerosi settori, tra cui anche la concorrenza, destinata a diventare uno degli strumenti cardine del mercato europeo¹⁵.

Gli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma del 1957 (oggi artt. 101 e 102 TFUE)¹⁶ ripresero, almeno nelle loro linee essenziali, l'impostazione dello *Sherman Act*, introducendo un divieto generale delle intese restrittive e degli abusi di posizione dominante.

¹² G. Lemme (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Milano, Wolters Kluwer, III ed., 2021, p. 239.

¹³ Il mercato comune, introdotto dai Trattati di Roma del 1957, prevedeva la progressiva eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali, senza però comportare una piena armonizzazione normativa tra gli Stati membri. Il mercato unico, realizzato con l'Atto Unico Europeo del 1986 e completato nel 1992, rappresenta invece una fase più avanzata dell'integrazione, caratterizzata dall'attuazione effettiva delle quattro libertà fondamentali e della rimozione delle barriere non tariffarie, grazie a strumenti come l'armonizzazione delle norme e il principio del mutuo riconoscimento.

¹⁴ Sul processo di realizzazione del mercato unico europeo e sull'eliminazione, a partire dal 1° gennaio 1993, degli ostacoli burocratici, tecnici e tariffari alla circolazione dei beni e dei servizi, cfr. A. Verrilli, (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Istituzioni e politiche comuni*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, XII ed., 2003, pp. 24-25.

¹⁵ Commissione europea, *Report on Competition Policy 2010*. COM (2011) 328 final, Publications Office of the European Union, 2011.

¹⁶ Dal 1° maggio 1999, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, è cambiata la numerazione degli articoli del Trattato CE. Gli articoli 85, 86 e 90 sono diventati, rispettivamente, 81, 82 e 86. Dal 1° Dicembre 2009, poi, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, gli articoli 81, 82 e 86 sono divenuti rispettivamente articoli 101, 102 e 106 del TFUE.

La politica della concorrenza, nella CEE, non fu solo un mezzo economico, ma anche un valore politico: assicurare l'unità del mercato e, al tempo stesso, impedire la ricomparsa di concentrazioni di potere economico incompatibili con la democrazia.

Secondo la dottrina prevalente, il diritto antitrust europeo è dunque il risultato di una sintesi tra due tradizioni: da un lato, quella liberale e pragmatica statunitense, centrata sulla tutela del consumatore e sull'efficienza economica, dall'altro, quella sociale e istituzionale europea, orientata a preservare il pluralismo del mercato e la libertà d'impresa¹⁷. Parte della dottrina ha infatti evidenziato come la disciplina europea della concorrenza si collochi a metà strada tra l'approccio statunitense, maggiormente orientato all'efficienza economica e al benessere del consumatore, e una concezione più istituzionale e sociale, volta a garantire il pluralismo del mercato e la libertà di iniziativa economica¹⁸.

Questo duplice patrimonio storico e culturale costituirà la base teorica per l'elaborazione dei principi economici e giuridici dell'antitrust moderno.

1.1.2 Fondamenti teorici ed economici del diritto antitrust

Il diritto antitrust nasce dall'incontro tra due aspetti complementari: quello giuridico, volto a delimitare i confini dell'attività economica, e quello economico, che analizza i comportamenti delle imprese e gli effetti che essi producono sul mercato. La finalità primaria della disciplina antitrust è preservare la concorrenza come processo, garantendo che gli operatori competano attraverso l'efficienza, l'innovazione e la qualità, e non mediante l'abuso del proprio potere economico¹⁹. In tal senso, parte della dottrina ha chiarito come la concorrenza non debba essere intesa come uno stato statico del mercato, bensì come un processo dinamico di confronto tra imprese, destinato a produrre benefici in termini di efficienza e innovazione²⁰.

¹⁷ R. Whish, D. Bailey, *Competition Law*, Oxford, Oxford University Press, 2021, cap. 1.

¹⁸ P. Fabbio, *Gli obiettivi del diritto antitrust comunitario nel dibattito recente*, in *Impresa e mercato. Studi dedicati a Mario Libertini*, tomo II: Concorrenza e mercati, a cura di V. Di Cataldo, V. Meli e R. Pennisi, Milano, Giuffrè, 2015.

G. Azzariti, S. Bagni, M. Carducci, A. Somma, *Mercato istituzioni e regole: Sul difficile dialogo tra diritto ed economia*, Roma, Università La Sapienza, 2025.

¹⁹ M. Motta, *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, cap. 1.

²⁰ M. Libertini, *Sulla nozione di libertà economica (On the notion of economic liberty)*, in *Moneta e Credito*, vol. 72, n. 288, 2019, pp. 301-325.

Nella realtà economica il funzionamento dei mercati si allontana profondamente dal modello teorico della concorrenza perfetta²¹. Le imprese operano in contesti caratterizzati da barriere all'entrata, economie di scala, differenziazione dei prodotti e asimmetrie informative, fattori che potrebbero determinare situazioni di monopolio o oligopolio.

In quest'ottica, lo scopo dell'intervento pubblico non è quello di eliminare ogni imperfezione del mercato, bensì di evitare che tali imperfezioni si trasformino in strumenti di dominio in grado di compromettere la concorrenza e, con essa, il corretto funzionamento del sistema economico²². La dottrina economico-giuridica ha infatti evidenziato come l'intervento antitrust non sia volto a correggere ogni fallimento del mercato, ma a impedire che le imperfezioni strutturali vengano sfruttate in modo anticoncorrenziale²³.

Nel corso del Novecento la riflessione economica ha elaborato diverse interpretazioni del fenomeno concorrenziale. La cosiddetta scuola di Harvard²⁴, di orientamento strutturalista, sostiene che un'eccessiva concentrazione del potere economico possa costituire un pericolo per il corretto funzionamento del mercato e che, di conseguenza, l'autorità debba intervenire anche in modo preventivo per salvaguardare la pluralità degli operatori. Tale impostazione strutturalista ha influenzato a lungo l'applicazione del diritto antitrust, soprattutto nella fase iniziale della disciplina europea.

All'opposto, la scuola di Chicago²⁵ pone l'accento sull'efficienza complessiva del sistema produttivo, ritenendo che ciò che conta realmente sia il benessere dei consumatori. In questa prospettiva, una posizione dominante non è necessariamente dannosa se deriva da maggiore efficienza o capacità innovativa: ciò che rileva è che i consumatori possano beneficiare di prezzi più bassi o di una qualità dei beni più elevata. In questa prospettiva, il benessere del consumatore diventa il parametro principale per valutare la legittimità dell'intervento antitrust.

²¹ L'equilibrio in concorrenza perfetta è una situazione in cui, dati i prezzi, la domanda e l'offerta di ogni bene coincidono e consumatori e imprese compiono scelte ottimali. In queste condizioni, nessuno ha motivo di modificare il proprio comportamento e i mercati risultano in equilibrio. Cfr. J. Tirole, *Teoria dell'organizzazione industriale*, Milano, U. Hoepli, 1991, pp. 10-11.

²² OCSE, *A Decade of OECD Competition Trends, Data and Insights*, Paris, OECD Publishing, 2025.

²³ R. Pardolesi, *Diritto antitrust: questioni generali*, in Law & Economics LAB, 2008.

²⁴ P. Areeda, L. Kaplow, A.A. Edlin, C.S. Hemphill, *Antitrust Analysis: Problems, Text, and Cases*, Wolters Kluwer, 2021.

²⁵ R. Bork, *The Antitrust Paradox*, New York, Basic Books, 1978.

R.A. Posner, *Antitrust Law*, Second Edition, University of Chicago Press, 2019.

Il contrasto tra queste due visioni si riflette nella distinzione tra efficienza allocativa ed efficienza dinamica. La prima fa riferimento alla capacità del mercato di distribuire le risorse nel modo più produttivo possibile, riducendo gli sprechi e assicurando prezzi vicini ai costi marginali; la seconda concerne la possibilità del mercato di evolversi nel tempo, stimolando l'innovazione e l'ingresso di nuovi concorrenti²⁶.

Tale evoluzione è evidenziata anche dal rapporto *Handbook on Competition Policy in the Digital Age* emesso dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), nel 2022²⁷, secondo cui una concorrenza sana non si misura solo dal numero di imprese presenti, ma anche dalla possibilità per nuovi operatori di introdurre innovazioni che sfidino il potere di quelli esistenti. Tale prospettiva è oggi centrale nei mercati digitali e nelle piattaforme online, dove la tutela della concorrenza si orienta soprattutto a rimuovere ostacoli all'entrata piuttosto che a reprimere aumenti di prezzo immediati.

Nel diritto dell'Unione Europea, queste elaborazioni teoriche hanno determinato un forte cambiamento. Fino agli anni '90 l'interpretazione degli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma (oggi 101 e 102 TFUE) era essenzialmente formale: bastava accertare l'esistenza di un'intesa o di una posizione dominante per ritenere sussistente la violazione. Con il Regolamento (CE) n. 1/2003, l'Unione ha introdotto il cosiddetto "*more economic approach*"²⁸, che impone di valutare le condotte d'impresa in base ai loro effetti economici concreti²⁹. La dottrina ha letto tale passaggio come l'affermazione di un approccio maggiormente orientato all'analisi degli effetti economici concreti delle condotte, superando una visione meramente formalistica dell'illecito antitrust.

L'analisi antitrust è pertanto divenuta più flessibile e maggiormente ancorata a strumenti economici, facendo ricorso a indicatori empirici (come le quote di mercato, l'elasticità della domanda e i costi marginali) per valutare in concreto gli effetti delle condotte delle imprese, nel costante bilanciamento tra efficienza economica e tutela della concorrenza.

²⁶ J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Brothers Publishers, 1942, cap. 9.

²⁷ OCSE, *Handbook on Competition Policy in the Digital Age*, Paris, OECD Publishing, 2022.

²⁸ Con il termine "*more economic approach*" si intende l'impostazione introdotta dall'Unione Europea a partire dal 2000, secondo cui le condotte d'impresa devono essere valutate non più in base alla loro forma, ma agli effetti economici concreti che producono sul mercato. L'analisi diventa quindi effetti-centrica: ciò che rileva è l'impatto su concorrenza, prezzi, qualità, innovazione e benessere dei consumatori, e non la semplice esistenza di un accordo o di una posizione dominante.

A. Pappalardo, *Il diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Utet Giuridica, 2018.

²⁹ Commissione europea, *Guidance on the Commission's enforcement priorities under Article 102 TFEU*, 2009.

La Commissione Europea, nel *Discussion Paper on the Application of Article 82 EC* del 2005³⁰, ha segnato un passaggio importante verso un approccio economico dell'applicazione del divieto di abuso di posizione dominante. Il documento chiarisce che l'obiettivo del diritto antitrust non è colpire la mera dimensione o forza economica delle imprese dominanti, ma prevenire quelle condotte che producono effetti anticoncorrenziali concreti, in particolare effetti escludenti nei confronti di concorrenti altrettanto efficienti.

Secondo questa prospettiva, l'attenzione si sposta dalla forma delle pratiche al loro impatto concreto sul funzionamento del mercato e sul benessere dei consumatori. L'intervento dell'autorità antitrust è dunque giustificato non per proteggere i singoli concorrenti, ma per salvaguardare il corretto svolgimento della dinamica competitiva, evitando che il potere di mercato venga utilizzato per limitare artificialmente la concorrenza, ridurre la scelta dei consumatori, aumentare i prezzi o ostacolare l'innovazione.

Per quanto riguarda l'Italia, anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), nella sua Relazione annuale 2023, anno del trentennale del mercato unico europeo, ribadisce che la concorrenza rappresenta una condizione essenziale per la crescita e l'innovazione del sistema economico e che la regolazione pubblica deve favorire mercati più aperti e contendibili³¹.

Il diritto antitrust odierno non mira dunque a colpire la grande impresa in quanto tale, ma a preservare le condizioni che consentono al mercato di funzionare liberamente. La concorrenza è concepita come un processo dinamico di confronto continuo, fondamentale per l'innovazione, la crescita e la sostenibilità del sistema economico; di conseguenza la regolazione economica diventa così garanzia istituzionale della libertà d'impresa e della tutela del consumatore, i due poli che definiscono l'equilibrio del moderno diritto della concorrenza.

In sintesi, l'evoluzione del pensiero economico e giuridico ha trasformato la concorrenza in un valore dell'ordinamento. Ciò rende necessario approfondire i principi costituzionali e gli obiettivi che sorreggono la disciplina antitrust.

³⁰ Commissione europea, *Discussion Paper on the Application of Article 82 EC*, 2005.

³¹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), *Relazione annuale 2023*.

1.1.3 *Il fondamento costituzionale e gli obiettivi del diritto antitrust*

L'ordinamento giuridico italiano riconosce la libertà di iniziativa economica privata come diritto fondamentale, ma ne subordina l'esercizio al rispetto dell'utilità sociale³². L'art. 41 della Costituzione stabilisce che l'attività economica non può svolgersi in contrasto con la sicurezza, la libertà e la dignità umana, definendo un modello di economia di mercato orientato non solo all'efficienza, ma anche alla tutela dell'interesse generale. Secondo quest'ottica, la concorrenza non è concepita come fine a sé stessa, bensì come uno strumento volto al corretto funzionamento del mercato e al benessere dei consumatori³³.

Una prospettiva particolarmente influente è quella che concepisce il mercato concorrenziale come strumento di attuazione dei diritti fondamentali e di garanzia del pluralismo degli operatori economici³⁴. In tale prospettiva, l'art. 41 della Costituzione viene interpretato come un punto di equilibrio tra la libertà di iniziativa economica e i limiti posti a tutela dell'interesse generale, nonché come presidio contro la formazione di poteri economici idonei a comprimere il pluralismo del mercato. La concorrenza assume così non solo una valenza economica, ma anche un significato costituzionale, quale garanzia della dignità e dell'autonomia della persona e della partecipazione equilibrata degli operatori economici alla vita del mercato.

Questa struttura è rafforzata dall'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza³⁵, attribuendo al legislatore il compito di garantire un equilibrio tra libertà d'impresa ed esigenze di utilità sociale, coerentemente ai principi dell'Unione europea³⁶. La Corte costituzionale ha chiarito che la competenza statale in materia di tutela della concorrenza risponde all'esigenza di garantire l'unità del mercato e condizioni concorrenziali uniformi sull'intero territorio nazionale.

³² L'espressione "utilità sociale", ai sensi dell'art. 41 Cost., fa riferimento all'insieme dei valori e degli interessi collettivi che l'attività economica deve rispettare: sicurezza, libertà e dignità umana, nonché l'efficienza e il buon funzionamento del mercato. La clausola funge da limite esterno alla libertà di iniziativa economica e giustifica l'intervento pubblico volto a prevenire assetti di mercato distorsivi o lesivi del pluralismo economico.

³³ G. Amato, *Il gusto della libertà*, Roma-Bari, Laterza, 1998, cap. 1.

Corte costituzionale, *La libertà di iniziativa economica nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di L. Delli Priscoli, Roma, 2014.

³⁴ N. Irti, *Introduzione*, in *Il dibattito sull'origine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 11.

³⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 14 del 2004 e n. 430 del 2007, che qualificano la tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. e), Cost., come competenza statale di natura trasversale.

³⁶ Corte cost., *La tutela della concorrenza tra Stato e Regioni*, Focus tematico in materia di riparto delle competenze ex art. 117, co. 2, lett. e), Cost.

Sul piano sovranazionale, gli articoli 101 e 102 TFUE vietano rispettivamente le intese restrittive della concorrenza e l'abuso di posizione dominante, configurando un modello di concorrenza "effettiva" come elemento strutturale del mercato interno³⁷.

La Commissione europea ha più volte chiarito che l'obiettivo della disciplina antitrust non è proteggere i concorrenti in quanto tali, ma di salvaguardare il processo concorrenziale e il benessere dei consumatori³⁸.

Anche la Corte costituzionale italiana ha riconosciuto alla concorrenza un valore di rilievo costituzionale, qualificando la concorrenza come principio ordinatore del sistema economico, funzionale alla tutela dell'eguaglianza sostanziale e della libertà di iniziativa economica³⁹. In particolare, ha affermato che la tutela della concorrenza non tutela interessi settoriali, ma protegge il corretto funzionamento del mercato in quanto istituzione fondamentale dell'ordinamento economico. La concorrenza è stata così qualificata non solo come meccanismo economico, ma come principio giuridico funzionale alla libertà di iniziativa economica e all'eguaglianza sostanziale⁴⁰.

Dal punto di vista economico, un mercato concorrenziale favorisce l'efficienza allocativa e produttiva, incentiva l'innovazione e contribuisce alla riduzione dei prezzi e al miglioramento della qualità dei prodotti. In tale prospettiva, la politica della concorrenza assume una finalità tanto economica quanto sociale: da un lato promuove la crescita e la competitività del sistema produttivo; dall'altro previene la concentrazione di potere economico e le distorsioni del mercato a danno dei consumatori e delle imprese più piccole⁴¹.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha più volte ribadito, nelle proprie relazioni annuali, che la concorrenza rappresenta un vero e proprio "bene pubblico", in quanto contribuisce ad accrescere il benessere collettivo e garantisce mercati aperti e contendibili⁴². Secondo questa visione, il diritto antitrust si configura come una disciplina a prevalente ruolo preventivo e correttivo, volta non a punire la

³⁷ Commissione europea, Direzione generale della Concorrenza, *Report on Competition Policy*, 2023.

³⁸ Commissione europea, Direzione Generale della Concorrenza, *Guidance on the Commission's enforcement priorities under Article 102 TFEU*, 2009.

³⁹ Corte cost., sent. n. 272/2004.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 14 del 2004.

⁴¹ OCSE, *Recommendation of the Council on Competition Assessment*, 11 dicembre 2019, spec. Background information, sul rapporto tra concorrenza, produttività, crescita economica e benessere sociale. La Raccomandazione riconosce che politiche pubbliche eccessivamente restrittive della concorrenza possono generare inefficienze allocative e produttive, distorsioni del mercato e danni ai consumatori, giustificando l'intervento della politica della concorrenza anche in una prospettiva di benessere sociale.

⁴² Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), *Relazione annuale 2023*.

grande impresa in quanto tale, ma a ristabilire condizioni di equilibrio competitivo quando il mercato non è più in grado di autoregolarsi⁴³.

L'applicazione effettiva di tali principi richiede strumenti analitici idonei a misurare il potere di mercato e a valutare in maniera concreta gli effetti delle condotte delle imprese. In questo contesto, la nozione di "mercato rilevante"⁴⁴ svolge una funzione centrale, poiché consente di delimitare lo spazio concorrenziale in base alla sostituibilità dei prodotti e alla dimensione geografica del mercato, rendendo possibile la valutazione dell'esistenza di posizioni dominanti e di effetti escludenti duraturi.

Ne deriva un modello di intervento pubblico fondato sul principio di proporzionalità: l'autorità antitrust deve adottare rimedi idonei a ripristinare condizioni concorrenziali effettive con il minor sacrificio possibile per la libertà d'impresa⁴⁵. Questo approccio è stato rafforzato a livello europeo dalla direttiva (UE) 2019/1 (ECN+)⁴⁶, volta a garantire che le autorità nazionali della concorrenza dispongano di poteri adeguati ad un'applicazione efficace e uniforme del diritto antitrust.

In conclusione, il diritto antitrust si configura come uno strumento fondamentale di equilibrio tra libertà economica e interesse generale. Esso infatti non persegue esclusivamente l'efficienza economica, ma contribuisce alla realizzazione di obiettivi di utilità sociale e di giustizia distributiva, rappresentando una componente strutturale della "Costituzione economica" e una funzione pubblica indispensabile per il corretto funzionamento del mercato.

⁴³ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), *La concorrenza come bene pubblico*, in *Relazione annuale 2023*, sezione introduttiva.

⁴⁴ Il mercato rilevante fa riferimento allo spazio entro cui si valuta il potere di mercato di un'impresa. La Commissione europea lo definisce combinando due dimensioni: il mercato del prodotto, basato sulla sostituibilità dei beni o servizi dal punto di vista della domanda e dell'offerta, e il mercato geografico, che individua l'area entro cui le condizioni concorrenziali sono sufficientemente omogenee.

Commissione europea, *Comunicazione sulla definizione del mercato rilevante*, GUUE C 372, 9 dicembre 1997.

⁴⁵ Commissione europea, *Commission notice on best practices for the conduct of proceedings concerning Articles 101 and 102 TFEU*, GUUE C 308, 20 ottobre 2011.

⁴⁶ ECN+ indica la riforma introdotta con la direttiva (UE) 2019/1, che ha rafforzato i poteri delle autorità nazionali della concorrenza all'interno dell'*European Competition Network*. L'obiettivo è garantire un'applicazione più efficace e uniforme del diritto antitrust, attribuendo alle autorità capacità maggiori di indagine, decisione e sanzione.

1.1.4 *Il diritto antitrust come strumento di tutela del mercato e del benessere collettivo*

Come evidenziato in precedenza, la concorrenza non rappresenta un semplice processo economico, ma un principio giuridico essenziale che orienta l'intero sistema⁴⁷. Il diritto antitrust assume, quindi, un ruolo centrale nella salvaguardia della struttura concorrenziale del mercato e nella protezione del benessere dei consumatori, con particolare riferimento al bilanciamento tra libertà di iniziativa economica, efficienza e interessi generali.

Il diritto antitrust non si limita a disciplinare i comportamenti degli operatori economici al fine di prevenire distorsioni della concorrenza, ma svolge una funzione più ampia di garanzia dell'assetto complessivo del mercato e, con esso, del benessere collettivo.

Nell'ordinamento europeo e nazionale la concorrenza è considerata non soltanto un meccanismo di efficienza economica, ma un valore giuridico fondamentale, strettamente connesso alla tutela delle libertà economiche e al corretto funzionamento del sistema democratico.

In tale contesto, la disciplina antitrust assume una chiara dimensione pubblicistica⁴⁸, ponendosi come strumento di salvaguardia del processo concorrenziale in quanto tale, inteso come bene pubblico, e non esclusivamente come meccanismo di protezione degli interessi dei singoli operatori. Questo approccio si riflette nella struttura stessa dei Trattati dell'Unione europea, in particolare negli articoli 101 e 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, e nella prassi applicativa della Commissione europea, che ha progressivamente sviluppato un modello di analisi fondato sugli effetti concreti delle condotte delle imprese sul funzionamento del mercato e sul benessere dei consumatori.

Come già illustrato con riferimento al *Discussion Paper on the Application of Article 82 EC* della Commissione europea, l'adozione di un approccio orientato agli effetti ha profondamente inciso sugli obiettivi del diritto antitrust. In tale documento si chiarisce che la finalità della disciplina non consiste nella repressione delle imprese dominanti in

⁴⁷ M. Libertini, *La tutela della concorrenza nell'ordinamento italiano: dal codice civile del 1942 alla riforma costituzionale del 2001 (The Protection of Competition in the Italian Legal System: From the Civil Code of 1942 to the Constitutional Reform of 2001)*, in *Moneta e Credito*, vol. 68, n. 272, dicembre 2015, pp. 365-385.

G. Amato, *Antitrust and the bounds of power*, Hart Publishing, 1997, spec. cap. I.

⁴⁸ L'espressione "dimensione pubblicistica" indica che il diritto antitrust, oltre a regolare i comportamenti delle imprese, svolge una funzione di tutela dell'interesse generale. La concorrenza è considerata non solo un meccanismo economico, ma un valore pubblico essenziale al corretto funzionamento del mercato, alla libertà di iniziativa economica e alla protezione dei consumatori.

M. Ramajoli, *La tutela pubblicistica della concorrenza*, Milano, Giuffrè, 2007, cap. 19.

quanto tali, bensì nella prevenzione di comportamenti idonei a produrre effetti anticoncorrenziali ingiustificati, in particolare di tipo escludente. Risulta evidente il progressivo superamento da una concezione puramente strutturale della concorrenza a favore di un approccio incentrato sulla tutela del processo concorrenziale e sulla valutazione degli effetti delle pratiche restrittive⁴⁹.

Nel sistema italiano, tali principi trovano attuazione attraverso la legge n. 287 del 1990, che ha istituito l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e ha attribuito a quest'ultima il compito di tutelare la concorrenza come interesse pubblico primario.

Le relazioni annuali dell'Autorità mostrano come l'attività antitrust non si limiti all'irrogazione di sanzioni, ma sia orientata anche alla promozione di mercati più aperti, dinamici e competitivi, favorendo condizioni di effettivo pluralismo economico e di accesso al mercato.

Negli ultimi anni, l'evoluzione dei mercati e la crescente digitalizzazione dell'economia hanno ulteriormente ampliato la funzione del diritto antitrust⁵⁰. La concentrazione del potere economico nelle mani di grandi piattaforme digitali ha reso più evidente il ruolo della concorrenza come strumento di regolazione strutturale dei mercati. In quest'ottica, la Commissione europea ha sottolineato, in numerosi documenti programmatici, come la politica della concorrenza debba contribuire alla costruzione di un'economia equa e sostenibile, in coerenza con gli obiettivi del Green Deal europeo⁵¹ e delle strategie per la transizione digitale.

Ne deriva una concezione dell'antitrust come strumento non soltanto repressivo, ma strutturalmente orientato alla promozione di un equilibrio tra libertà di iniziativa economica, efficienza allocativa e tutela degli interessi collettivi. La concorrenza è così intesa non solo come fattore di efficienza produttiva, ma come presidio di pluralismo economico, di libertà di accesso al mercato e di diffusione dell'innovazione.

In questa prospettiva, il diritto antitrust si configura oggi come una componente essenziale della governance economica multilivello, nella quale gli interventi delle

⁴⁹ D. Geradin, I. Girgenson, *The Counterfactual Method in EU Competition Law: The Cornerstone of the Effects-Based Approach*, in *World Competition*, 2011.

⁵⁰ OCSE, *Competition policy in the Digital Age*, 2019.

Commissione europea, *Competition policy for the Digital Era*, Report by Crémer, de Montjoye, Schweitzer, 2019.

⁵¹ Il Green Deal europeo rappresenta la strategia dell'Unione Europea volta a favorire una transizione verso un'economia sostenibile, competitiva e climaticamente neutra. In questo contesto, la politica della concorrenza è chiamata a sostenere innovazione, investimenti "verdi" e modelli produttivi efficienti, contribuendo alla creazione di un mercato equo e sostenibile nel lungo periodo.

Commissione europea, *Competition Policy Contributing to the European Green Deal*, 2021.

autorità nazionali e sovranazionali si integrano per garantire mercati competitivi, trasparenti e socialmente responsabili. L'esperienza applicativa della Commissione europea e dell'AGCM dimostra come la tutela della concorrenza non sia considerata un fine in sé, ma uno strumento volto a promuovere una crescita inclusiva e sostenibile, a beneficio sia dei consumatori sia delle imprese più dinamiche.

Nel complesso, il diritto antitrust appare come il risultato di un lungo percorso evolutivo, nel quale istanze economiche, giuridiche e politiche hanno progressivamente contribuito alla costruzione di un sistema orientato a garantire la concorrenza come valore fondante dell'ordinamento economico contemporaneo.

La disciplina antitrust non può più essere interpretata come uno strumento volto esclusivamente a tutelare la struttura concorrenziale dei mercati. Al contrario, essa persegue un insieme articolato di interessi, talvolta tra loro distinti, che comprendono non solo l'efficienza economica e il corretto funzionamento del mercato, ma anche, in modo sempre più evidente, la protezione del consumatore.

Come è stato autorevolmente rilevato, il diritto antitrust può essere qualificato come *multipurpose*, poiché orientato a salvaguardare una pluralità di valori, pur nelle loro possibili tensioni. Ciò non impedisce, tuttavia, di riconoscere che, ove emergano conflitti tra differenti obiettivi, l'interesse del consumatore debba assumere un ruolo centrale all'interno del sistema⁵².

1.2 La disciplina delle concentrazioni nel diritto antitrust europeo

1.2.1 La Costituzione economica europea e i principi del mercato interno

La disciplina della concorrenza dell'Unione Europea (UE) si inserisce all'interno di un più ampio assetto di principi e norme che costituiscono quella che viene definita "Costituzione economica europea"⁵³, ovvero l'insieme dei principi, delle norme e degli obiettivi che regolano l'assetto economico dell'Unione Europea. In tale ambito, il

⁵² G. Lemme (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, p.256.

G. Amato, *Il gusto della libertà*, Roma-Bari, Laterza, 1998, cap. 1.

E. M. Fox, *Modernization of Antitrust: A New Equilibrium*, in *Cornell Law Review*, vol. 66, 1981, p. 1140.

⁵³ Essa comprende la tutela della concorrenza, le quattro libertà fondamentali del mercato interno, la stabilità monetaria, la libertà di iniziativa economica e il buon funzionamento del mercato interno. Non si tratta di un testo unico costituzionale formale, ma indica la struttura giuridica ed economica di base che orienta l'integrazione economica europea.

Parlamento della Repubblica Italiana — Senato, *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, 2004.

G. M. Ruotolo, *La Costituzione economica Dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, nn. 2-3, 2012, anno VII.

Commissione europea, *EU Single Market – Factsheet*, 2019.

concetto di mercato interno europeo assume un ruolo centrale: esso rappresenta lo spazio normativo e giuridico nel quale devono essere garantite le libertà fondamentali su cui si basano la concorrenza e l'integrazione economica tra gli Stati membri⁵⁴

Il mercato interno è fondato sulle quattro libertà fondamentali: la libera circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali. Queste libertà, sancite dai Trattati dell'Unione, costituiscono il nucleo strutturale del mercato unico europeo⁵⁵:

- La libera circolazione delle merci, disciplinata dagli artt. 28 e ss. TFUE, rappresenta uno dei pilastri del mercato interno. Essa si fonda, da un lato, sull'abolizione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente⁵⁶ negli scambi intra-UE (art. 30 TFUE) e, dall'altro, sul divieto di misure nazionali che possano ostacolare l'ingresso o l'uscita delle merci, anche quando tali misure derivino da norme interne apparentemente neutrali⁵⁷ (artt. 34 e 35 TFUE).
Attraverso questa disciplina, l'Unione garantisce che le merci possano circolare liberamente all'interno del mercato unico, evitando discriminazioni e restrizioni ingiustificate.
- La libera circolazione dei servizi, prevista dagli artt. 49 e ss. TFUE, comprende due profili distinti ma complementari: il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi. Il diritto di stabilimento consente a imprese e professionisti di esercitare in modo stabile la propria attività in un altro Stato membro, anche attraverso sedi secondarie. La libera prestazione dei servizi, invece, permette di offrire servizi transfrontalieri senza stabilirsi in modo permanente nello Stato ospitante.

⁵⁴ R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014, parte IV, cap. I.

⁵⁵ R. Schütze, *European Union Law*, 4th ed., Oxford University Press, 2025.

Commissione europea. *Summaries of EU legislation – Internal market*. EUR-Lex.

A. Verrilli (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea. Istituzione e politiche comuni*, Edizioni Giuridiche Simone, XII edizione, 2003, parte V.

⁵⁶ Le tasse di effetto equivalente ai dazi doganali fanno riferimento a tutti i prelievi pecuniari, comunque denominati, imposti unilateralmente dagli Stati membri sulle merci per il solo fatto di entrare o uscire dal territorio di uno Stato membro, che producano un effetto restrittivo sulla circolazione delle merci.

⁵⁷ Corte di giustizia, sent. 20 febbraio 1979, *Cassis de Dijon*, causa 120/78.

Corte di giustizia, sent. 11 luglio 1974, *Dassonville*, causa 8/74.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, rientra nel divieto di cui all'art. 30 del Trattato CEE qualsiasi provvedimento che possa intralciare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, le importazioni tra Stati membri. Il divieto di mettere sul mercato il prodotto d'uno Stato membro in un altro Stato membro ostacola, in maniera diretta e immediata, l'importazione di tale prodotto; trattasi quindi d'una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dall'art. 30 del Trattato CEE, fatte salve le deroghe contemplate dal diritto comunitario.

La Corte di giustizia ha svolto un ruolo fondamentale nel chiarire i limiti alle restrizioni nazionali, contribuendo a rimuovere ostacoli di natura professionale, fiscale e amministrativa. Un impulso significativo è stato dato dalla Direttiva 2006/123/CE (cd. Direttiva Bolkestein), che ha introdotto misure di semplificazione volte a rendere più concreta la libertà di prestare servizi nel mercato interno⁵⁸.

- La libera circolazione dei capitali, disciplinata dagli artt. 63 e ss. TFUE, si articola nel divieto di restrizioni ai movimenti di capitali⁵⁹, i quali riguardano operazioni di investimento e trasferimenti finanziari, e nel divieto di ostacoli ai pagamenti tra Stati membri, ovvero lo spostamento di somme connesse a normali transazioni economiche. Entrambe le categorie godono della medesima tutela a livello unionale.

La Corte di giustizia ha adottato un'interpretazione ampia di questa libertà, ammettendo limitazioni solo in presenza di ragioni imperative di interesse generale e nel rispetto del principio di proporzionalità⁶⁰.

La centralità di questa libertà emerge anche dal suo legame funzionale con le altre libertà del mercato interno. Ad esempio, l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento presuppone la possibilità di trasferire capitali necessari all'avvio o allo sviluppo di un'attività economica in un altro Stato membro.

Negli ultimi anni, la Commissione europea ha promosso iniziative volte a rafforzare l'integrazione dei mercati finanziari, nella prospettiva di un'unione dei mercati dei capitali più profonda ed efficiente, soprattutto per facilitare l'accesso ai finanziamenti da parte delle imprese e sostenere la crescita economica.

⁵⁸ Commissione europea, *Services Directive – Guidance and implementation*, sito ufficiale della Commissione europea.

⁵⁹ Per movimenti di capitale si intendono, secondo la classificazione contenuta negli atti dell'UE, operazioni come investimenti diretti, acquisto di partecipazioni, investimenti di portafoglio, stipula di prestiti, apertura di conti bancari e trasferimenti di denaro connessi ad attività economiche. La nozione è interpretata in senso ampio dalla Corte di giustizia, così da ricomprendere ogni trasferimento finanziario idoneo a incidere sul mercato interno.

⁶⁰ Le restrizioni alla libera circolazione dei capitali possono essere giustificate solo da esigenze imperative riconosciute dalla giurisprudenza, quali la tutela dell'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, la stabilità del sistema finanziario, la prevenzione dell'evasione fiscale o la lotta al riciclaggio. Tali misure devono comunque rispettare il principio di proporzionalità, ossia essere idonee e necessarie al perseguimento dell'obiettivo indicato.

Corte di giustizia, sent. *Sanz de Lera*, causa C-163/94.

Corte di giustizia, sent. *Commissione c. Portogallo*, causa C-367/98.

- La libera circolazione dei lavoratori, prevista dagli artt. 45 ss. TFUE, garantisce ai cittadini dell'Unione il diritto di svolgere un'attività lavorativa in qualsiasi Stato membro senza discriminazioni basate sulla nazionalità.

La giurisprudenza ha chiarito che rientra nella nozione di lavoratore chi presta un'attività reale ed effettiva dietro retribuzione, anche per un periodo limitato.

La tutela si estende inoltre a chi è in cerca di occupazione e ai familiari.

Le deroghe a tale principio sono interpretate in modo restrittivo e riguardano principalmente esigenze di ordine pubblico, sicurezza e sanità pubblica.

In questo contesto, il controllo delle concentrazioni tra imprese diventa uno strumento istituzionale fondamentale per preservare il mercato interno: in assenza di regole antitrust efficaci, la concentrazione del potere economico in poche mani potrebbe ostacolare la libera circolazione delle merci, servizi, capitali e la libera iniziativa delle imprese, compromettendo l'effettiva realizzazione del mercato interno⁶¹.

Il punto di svolta normativo in materia di concentrazioni è rappresentato dal Regolamento (CE) 139/2004 del Consiglio, che ha introdotto una disciplina uniforme a livello europeo per la valutazione delle operazioni di fusione, acquisizione e joint-venture di dimensione comunitaria. L'articolo 2 del Regolamento affida alla Commissione europea il compito di verificare se una concentrazione possa "ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva" nel mercato interno o in una sua parte sostanziale, in particolare attraverso la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante⁶². In tal modo, il diritto antitrust opera come meccanismo di tutela del mercato interno: non mira a impedire ogni aggregazione, ma a prevenire quelle che rischiano di compromettere la struttura della concorrenza, la mobilità degli operatori economici e la possibilità di scelta dei consumatori. Negli ultimi anni, l'evoluzione dei mercati, la globalizzazione, la digitalizzazione e l'integrazione finanziaria hanno reso ancora più critica la tutela del mercato comunitario. In risposta a tali evoluzioni, la Commissione europea ha

⁶¹ M. Monti, *European Competition Policy*, Cambridge University Press, 2007, cap. 2.

Corte dei conti europea, *Il controllo delle concentrazioni nell'UE e i procedimenti antitrust della Commissione*, Relazione speciale n. 20/2024, 2024.

Commissione europea, *Review of the Merger Guidelines*, DG Competition, 2025, consultabile sul sito ufficiale della Commissione europea.

⁶² A. Pappalardo, *Il diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Milano, Utet Giuridica, 2018.

Commissione europea, *Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2004/C 31/03)*, GUUE C 31 del 5 febbraio 2004.

aggiornato la normativa e le procedure, introducendo nuovi strumenti, come il *Data Act* (Reg. UE 2023/2854)⁶³, volto a regolare l'accesso e l'uso dei dati nei mercati digitali, che incidono indirettamente sugli assetti concorrenziali e sul contesto in cui si inserisce anche il controllo delle concentrazioni.

Alla luce di quanto esposto, il controllo delle concentrazioni, insieme agli strumenti tradizionali del diritto della concorrenza, costituisce una componente essenziale per garantire che il mercato interno rimanga aperto, competitivo, dinamico e in grado di tutelare sia l'efficienza economica sia il benessere collettivo.

1.2.2 *Le basi normative del diritto antitrust europeo (artt.101-109 TFUE)*

La tutela della concorrenza nell'ordinamento dell'Unione europea trova il proprio fondamento negli articoli 101–109 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che rappresentano il nucleo essenziale del diritto antitrust europeo⁶⁴. Tali disposizioni sono finalizzate a garantire che il funzionamento del mercato interno non sia alterato da comportamenti delle imprese o da interventi pubblici idonei a falsare il gioco concorrenziale.

L'art. 101 TFUE vieta gli accordi tra imprese, le decisioni di associazioni di imprese e le pratiche concordate che abbiano per oggetto o per effetto quello di impedire, restringere o falsare la concorrenza all'interno del mercato interno. La norma mira a colpire ogni forma di coordinamento artificiale tra operatori economici che sostituisca la competizione con la collusione⁶⁵. In tale ambito, si distingue tra cartelli orizzontali, ossia accordi tra imprese concorrenti operanti allo stesso livello della catena produttiva, e accordi verticali, ossia intese tra imprese che operano a livelli diversi della filiera (ad esempio tra produttore e distributore). I cartelli orizzontali sono considerati

⁶³ J. Crémer, Y.-A. de Montjoye, H. Schweitzer. *Competition Policy for the Digital Era*, European Commission, Directorate-General for Competition, 2019.

Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2023, relativo a norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e recante modifica del regolamento (UE) 2017/2394 e della direttiva (UE) 2020/1828 (Data Act), GUUE L del 22 dicembre 2023.

Commissione europea, *Data Act explained*, Digital Strategy, consultabile sul sito ufficiale della Commissione europea, 15 dicembre 2025.

⁶⁴ Commissione europea, *Competition policy in the European Union*, Publications Office of the European Union, 2011.

R. Whish, D. Bailey, *Competition Law*, Oxford University Press, 2021, cap. 1 (art. 101-102 TFUE).

⁶⁵ A. Jones, B. Sufrin, N. Dunne, *Jones & Sufrin's EU Competition Law: Text, Cases & Materials*, Oxford University Press, 2023, cap. 4.

particolarmente gravi, in quanto incidono direttamente sulle dinamiche competitive fondamentali⁶⁶.

Il paragrafo 3 dell'art. 101 prevede la possibilità di esenzioni qualora l'intesa produca benefici in termini di miglioramento della produzione o della distribuzione dei prodotti, ovvero di progresso tecnico o economico, riservando ai consumatori una parte equa dei vantaggi⁶⁷.

Accanto alla disciplina delle intese restrittive, l'art. 102 TFUE vieta l'abuso di posizione dominante. La norma colpisce il comportamento unilaterale di imprese che detengano un potere di mercato tale da consentire loro di operare in maniera indipendente dai concorrenti e dai consumatori⁶⁸. Tra le forme più rilevanti di abuso rientrano i comportamenti escludenti, quali i prezzi predatori e le strategie di sconto fedeltà, nonché le pratiche discriminatorie o lo sfruttamento eccessivo della propria posizione di mercato⁶⁹.

Un elemento centrale del diritto antitrust europeo è la nozione di impresa, intesa in senso funzionale, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia⁷⁰: è un'impresa qualsiasi entità che svolga un'attività economica, indipendentemente dalla forma giuridica assunta o dalle modalità di finanziamento. Tale interpretazione estensiva consente di applicare le norme antitrust a una vasta pluralità di soggetti, pubblici e privati.

Gli articoli 103–106 TFUE completano il quadro delle norme antitrust. In particolare, l'art. 103 attribuisce all'Unione il potere di adottare regolamenti e direttive per dare attuazione concreta agli artt. 101 e 102 TFUE.

⁶⁶ Commissione europea, *Guidelines on the applicability of Article 101 TFEU to horizontal cooperation agreements*, GUUE C 11 del 2011.

OCSE, *Hard Core Cartels*, Paris, OECD Publishing, 2003.

⁶⁷ Commissione europea, *Guidelines on the application of Article 101(3) TFEU*, GUUE C 101 del 27 aprile 2004.

⁶⁸ E. M. Fox, *Monopolization and abuse of dominance: Why Europe is different*, in *The Antitrust Bulletin*, vol. 59, n. 1, 2014, p. 129 ss.

⁶⁹ Commissione europea, *Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 EC to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings*, GUUE C 45 del 24 febbraio 2009.

G. Monti, A. de Streel, *Exploitative Abuses: The Scope and the Limits of Article 102 TFEU*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 2023_62, 9 novembre 2023.

⁷⁰ Corte di giustizia delle Comunità europee, sent. 23 aprile 1991, *Höfner e Elser*, causa C-41/90, Racc. 1991, I-1979.

Grazie a questa base giuridica, è possibile emanare la normativa secondaria⁷¹, come i regolamenti di procedura⁷² e le discipline di esenzione⁷³, che rende effettivo l'assetto complessivo europeo di tutela della concorrenza.

Particolare rilevanza assume l'art. 106 TFUE, che disciplina le imprese pubbliche e quelle titolari di diritti speciali o esclusivi, stabilendo che anche tali soggetti sono sottoposti alle regole di concorrenza, salvo che ciò impedisca l'adempimento di specifici compiti di interesse generale.

Accanto all'*enforcement* pubblico, esercitato principalmente dalla Commissione europea, si è progressivamente sviluppata una forma di *enforcement* privato del diritto della concorrenza⁷⁴. In base al principio di effettività, secondo cui i diritti riconosciuti dall'ordinamento dell'Unione devono poter essere esercitati in modo concreto ed effettivo, i soggetti danneggiati da violazioni delle norme antitrust hanno il diritto di agire dinanzi ai giudici nazionali per ottenere il risarcimento del danno. Questo fenomeno, noto come *private enforcement*, rafforza l'efficacia complessiva del sistema, affiancando alle sanzioni amministrative strumenti di tutela civilistica⁷⁵.

Parallelamente, l'Unione ha introdotto strumenti premiali volti a favorire l'emersione delle pratiche cartellistiche, tra cui il programma di clemenza (*leniency programme*)⁷⁶. Attraverso tale meccanismo, le imprese che partecipano a un cartello possono beneficiare di una riduzione, o in taluni casi dell'esenzione totale, dalle sanzioni,

⁷¹ La normativa secondaria fa riferimento agli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea - in particolare regolamenti, direttive e decisioni - che danno attuazione concreta alle disposizioni dei Trattati. Nel settore antitrust tali atti rendono operativi gli artt. 101 e 102 TFUE, precisandone contenuti, procedure e modalità applicative.

⁷² Per regolamenti di procedura si intendono gli atti dell'Unione europea che disciplinano le modalità di svolgimento dei procedimenti antitrust, definendo poteri istruttori, diritti delle imprese e fasi dell'istruttoria. Il principale riferimento è il Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, relativo all'attuazione delle norme di concorrenza di cui agli artt. 101 e 102 TFUE, GUUE L del 4 gennaio 2003.

⁷³ Le discipline di esenzione comprendono le norme adottate dall'UE ai sensi dell'art. 101(3) TFUE, che individuano gli accordi considerati compatibili con il mercato. Rientrano in tale categoria i regolamenti di esenzione per categoria (*Block Exemption Regulation - BER*), quali quelli sugli accordi verticali, sulla ricerca e sviluppo e sulla specializzazione.

⁷⁴ Con il termine "*enforcement* pubblico" si intende l'attività di applicazione del diritto antitrust svolta dalle autorità competenti - in particolare la Commissione europea e le autorità nazionali della concorrenza - attraverso indagini, decisioni e sanzioni. L' "*enforcement* privato" consiste invece nelle azioni intraprese dai soggetti danneggiati da violazioni delle norme antitrust, che possono rivolgersi ai giudici nazionali per ottenere il risarcimento del danno o altri rimedi civili. Il primo mira a reprimere le violazioni nell'interesse generale, il secondo tutela direttamente i diritti dei singoli, affiancando l'intervento pubblico e rafforzando l'effettività complessiva del sistema.

⁷⁵ 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, GUUE L 349 del 5 dicembre 2014.

⁷⁶ European Competition Authorities (ECA), *Principles for Leniency Programmes*, adottati dai Directors General delle autorità europee della concorrenza, riunione di Dublino, 3-4 settembre 2001.

qualora collaborino con l'autorità fornendo informazioni utili alla scoperta dell'infrazione. Questo strumento ha rafforzato significativamente l'efficacia dell'azione repressiva delle autorità antitrust.

Accanto alle norme rivolte alle imprese, gli articoli 107–109 TFUE disciplinano la materia degli aiuti di Stato. In linea di principio, è vietato ogni aiuto concesso mediante risorse pubbliche che favorisca talune imprese o produzioni, falsando o minacciando di falsare la concorrenza e incidendo sugli scambi tra Stati membri. Anche in questo ambito, il sistema prevede deroghe e ipotesi di compatibilità, la cui valutazione è affidata prevalentemente alla Commissione europea⁷⁷.

Nel complesso, le basi normative del diritto antitrust europeo delineano un quadro normativo articolato e coerente, volto a garantire la tutela della concorrenza sia contro i comportamenti delle imprese, sia contro gli interventi distorsivi degli Stati. In questo quadro si inserisce la disciplina delle concentrazioni, che, pur essendo contenuta in un regolamento specifico e non nei Trattati, rappresenta un completamento essenziale dell'architettura europea della concorrenza.

1.2.3 Il Regolamento (CE) n.139/2004 e il sistema europeo di controllo delle concentrazioni

Il controllo delle concentrazioni tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea trova la propria disciplina principale nel Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (c.d. *Merger Regulation*)⁷⁸. Tale regolamento ha sostituito il precedente Reg. (CEE) n. 4064/89, con l'obiettivo di rafforzare e uniformare il sistema europeo di controllo preventivo delle grandi operazioni societarie⁷⁹.

La *ratio* della disciplina è quella di prevenire la creazione o il rafforzamento di situazioni di potere di mercato tali da compromettere in modo significativo la struttura concorrenziale del mercato interno. A differenza degli artt. 101 e 102 TFUE, che

⁷⁷ P. Nicolaidis, S. Bilal, *Understanding State Aid Policy in the European Community: Perspectives on Rules and Practice*, Brill, 2023.

⁷⁸ Con l'espressione "*Merger Regulation*" si fa riferimento al Regolamento (CE) n. 139/2004, che disciplina il controllo preventivo delle concentrazioni tra imprese nell'Unione Europea. Si tratta del quadro normativo che attribuisce alla Commissione europea la competenza di autorizzare, vietare o subordinare a condizioni le grandi operazioni di fusione, acquisizione e joint venture con dimensione comunitaria.

⁷⁹ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, GUUE L 24 del 29 gennaio 2004.

Commissione europea – DG Competition, *EU competition law: rules applicable to merger control. Situation as at 1st July 2025*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2025.

intervengono essenzialmente *ex post* su comportamenti già realizzati, il controllo delle concentrazioni opera principalmente *ex ante*, valutando preventivamente gli effetti potenziali delle operazioni di fusione o acquisizione⁸⁰.

L'art. 3 del Regolamento fornisce la definizione giuridica di concentrazione, individuandola nei casi in cui si verifica una modifica duratura del controllo derivante da:

- fusione tra due o più imprese precedentemente indipendenti;
- acquisizione, diretta o indiretta, del controllo di una o più imprese da parte di uno o più soggetti.

Il concetto di controllo assume un ruolo centrale ed è inteso come la possibilità di esercitare un'influenza determinante sull'attività di un'impresa, tramite diritti, contratti o altri mezzi giuridici. La nozione è interpretata in senso sostanziale, privilegiando la reale capacità di incidere sulle scelte strategiche dell'impresa rispetto alla mera forma giuridica dell'operazione.

Il Regolamento si applica esclusivamente alle operazioni di concentrazione che presentano una dimensione comunitaria, individuata sulla base di soglie di fatturato fissate dall'art. 1 del Reg. 139/2004. La dimensione comunitaria serve a stabilire quando un'operazione è così rilevante, per dimensione e impatto economico, da richiedere una valutazione centralizzata da parte della Commissione europea. L'operazione rientra nella competenza della Commissione europea quando il fatturato delle imprese interessate supera appunto determinate soglie aggregate a livello mondiale e dell'Unione⁸¹.

Questo meccanismo è alla base del principio del *one-stop shop*, secondo cui un'operazione che rientra nella competenza della Commissione deve essere esaminata esclusivamente a livello europeo, al fine di evitare controlli paralleli e frammentati da parte delle autorità nazionali⁸².

Una delle innovazioni più rilevanti introdotte dal Reg. 139/2004 è il criterio sostanziale di valutazione noto come test SIEC (*Significant Impediment to Effective Competition*).

⁸⁰ OCSE, *Merger Control: Background Note*, OECD Publishing, 2011.

OCSE, *Impact Evaluation of Merger Decisions: Key findings, summary and notes*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 129, OECD Publishing, 2012.

OCSE, *Competition Policy in Digital Markets: The Combined Effect of Ex Ante and Ex Post Instruments in G7 Jurisdictions*, OECD Publishing, 2024.

⁸¹ Commissione europea, *Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings*, GUUE C 95 del 16 aprile 2008.

⁸² Commissione europea – DG Competition, *Best Practices on the conduct of EC merger control proceedings*, 20 gennaio 2004.

Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento, un'operazione deve essere vietata qualora sia idonea a ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato interno, in particolare mediante la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante. Il passaggio dal precedente *dominance test*, incentrato sulla creazione o sul rafforzamento di una posizione dominante, al criterio SIEC, ha consentito alla Commissione di valutare in maniera più flessibile anche i casi di concentrazioni non dominanti ma comunque potenzialmente dannose per la struttura del mercato. In questo modo, il SIEC supera l'approccio tradizionale fondato esclusivamente sulla nozione di posizione dominante, consentendo di intervenire anche in presenza di fusioni che, pur non creando un'impresa dominante, riducono sensibilmente la pressione concorrenziale, come accade nei mercati oligopolistici⁸³.

Il Regolamento prevede una procedura articolata in due fasi:

- Fase I: esame preliminare, della durata ordinaria di 25 giorni lavorativi, al termine della quale la Commissione può autorizzare l'operazione oppure avviare un'istruttoria approfondita.
- Fase II: fase di indagine approfondita, della durata ordinaria di 90 giorni lavorativi, attivata quando sussistono seri dubbi sulla compatibilità dell'operazione con il mercato interno.

Nel corso della procedura, le imprese possono proporre impegni (*remedies*), prevalentemente strutturali, ma anche di natura comportamentale, per eliminare le criticità concorrenziali individuate dalla Commissione. I *remedies* possono essere di natura strutturale, come la cessione di rami d'azienda o di *asset* strategici, oppure comportamentale, come impegni a modificare determinate pratiche commerciali, al fine di eliminare le problematiche concorrenziali individuate dalla Commissione.

Il Regolamento 139/2004 disciplina anche il complesso sistema di riparto delle competenze tra Commissione europea e autorità nazionali della concorrenza. Attraverso i meccanismi di *referral* (rinvio), un'operazione può essere trasferita dal livello nazionale a quello europeo, o viceversa, quando ciò consenta una valutazione più efficace ed adeguata al mercato interessato. Questo sistema rafforza la cooperazione tra le autorità e contribuisce a garantire un'applicazione coerente e uniforme della disciplina in tutto il territorio dell'Unione.

⁸³ Commissione europea, *Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings*, GUUE C 31 del 5 febbraio 2004.

Nel quadro complessivo del diritto della concorrenza dell'Unione europea, il controllo delle concentrazioni svolge una funzione essenziale. Esso completa il sistema delineato dagli artt. 101 e 102 TFUE, intervenendo non sui comportamenti, ma sulla struttura del mercato.

In tale prospettiva, il Regolamento 139/2004 non si limita a vietare singole operazioni, ma contribuisce a modellare l'assetto concorrenziale dei mercati europei, bilanciando le esigenze di efficienza industriale con la tutela della concorrenza effettiva e dell'interesse dei consumatori.

1.2.4 Il sistema di riparto delle competenze tra Commissione europea e autorità nazionali della concorrenza

Il sistema europeo di tutela della concorrenza si fonda su un modello di competenza concorrente e cooperativa tra la Commissione europea e le autorità nazionali della concorrenza (ANC). Tale assetto mira a garantire un'applicazione uniforme ed efficace delle regole antitrust, evitando conflitti di giurisdizione e duplicazioni procedurali⁸⁴.

La Commissione europea esercita un ruolo centrale quale autorità sovranazionale, competente in via principale per i casi che presentano una dimensione transfrontaliera o un impatto significativo sul mercato interno. Le autorità nazionali, invece, intervengono prevalentemente nelle fattispecie che producono effetti principalmente all'interno del territorio dello Stato membro di riferimento; un principio di riparto che non si basa su una rigida separazione, ma su un sistema di cooperazione istituzionale fondato sulla logica della sussidiarietà, in base al quale l'intervento è attribuito al livello istituzionale più idoneo a garantire un'applicazione efficace ed uniforme delle norme di concorrenza⁸⁵.

Il fondamento giuridico di tale sistema è rappresentato dal Regolamento (CE) n. 1/2003, che ha profondamente riformato il modello di applicazione degli artt. 101 e 102 TFUE. Con questo regolamento, l'Unione ha introdotto un meccanismo di applicazione decentrata delle norme antitrust, attribuendo alle autorità nazionali il potere di applicare

⁸⁴ Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (CE) n. 1/2003, del 16 dicembre 2002, relativo all'attuazione delle norme sulla concorrenza di cui agli artt. 101 e 102 TFUE, GUUE L 1 del 4 gennaio 2003, pp. 1–25, spec. artt. 3–16.

⁸⁵ Commissione europea, *Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities* (ECN Notice), GUUE C 101 del 27 aprile 2004.

direttamente il diritto europeo della concorrenza, superando così il precedente modello fortemente centralizzato e rafforzando il ruolo delle autorità nazionali⁸⁶.

In questo contesto assume un ruolo centrale la *European Competition Network* (ECN), ossia la rete europea della concorrenza, che unisce la Commissione europea e le autorità nazionali. L'ECN costituisce una piattaforma di cooperazione strutturata, attraverso la quale le autorità si scambiano informazioni, coordinano le rispettive attività e decidono quale autorità sia la più idonea a trattare un determinato caso, permettendo un'allocazione efficiente dei procedimenti secondo il criterio della cosiddetta *best placed authority*⁸⁷.

In concreto, una stessa fattispecie può essere esaminata sia a livello nazionale sia a livello europeo, ma il sistema mira a evitare la duplicazione delle indagini. Quando un caso incide in modo significativo sul commercio tra Stati membri o presenta una dimensione particolarmente rilevante, la Commissione può avocare a sé la competenza oppure coordinare l'intervento delle autorità nazionali coinvolte.

Per quanto riguarda il controllo delle concentrazioni, il riparto delle competenze è disciplinato in via principale dal Regolamento (CE) n. 139/2004, che stabilisce il criterio della dimensione comunitaria come elemento determinante. Le operazioni che superano le soglie di fatturato previste dal regolamento rientrano nella competenza esclusiva della Commissione europea, secondo il principio del *one-stop shop*; al contrario, le concentrazioni prive di dimensione comunitaria sono sottoposte al controllo delle autorità nazionali⁸⁸.

Il sistema è reso più flessibile dai meccanismi di rinvio (*referral*), che consentono il trasferimento di un caso dalla Commissione a un'autorità nazionale o viceversa, i quali permettono di adeguare la competenza al mercato più direttamente interessato, garantendo un controllo più efficace e mirato.

⁸⁶ Commissione europea, *Communication from the Commission – Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003: Achievements and Future Perspectives*, COM (2014) 453 final, 9 luglio 2014.

⁸⁷ Commissione europea, *Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities* (ECN Notice), GUUE C 101 del 27 aprile 2004. Per “*best placed authority*” si intende l'autorità – nazionale o europea – che, in relazione alle caratteristiche del caso concreto, è ritenuta più idonea a condurre l'indagine e applicare il diritto della concorrenza, in base al criterio dell'efficacia e della prossimità al mercato interessato. European Competition Network (ECN), *ECN Joint Statement on Article 102 Guidelines*, 2 settembre 2024. EU Merger Working Group, *Best Practices on Cooperation between EU National Competition Authorities in Merger Review*, 8 novembre 2011.

⁸⁸ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle operazioni di concentrazioni tra imprese, GUUE L 24 del 29 gennaio 2004, artt. 1 e 4-9. Commissione europea, *Guidance on the application of the referral mechanism set out in Article 22 of the Merger Regulation to certain categories of cases*, GUUE C 113, del 31 marzo 2021.

Questo modello multilivello contribuisce a realizzare un equilibrio tra esigenze di uniformità e rispetto delle specificità dei mercati nazionali. Da un lato, la Commissione assicura coerenza interpretativa e applicativa a livello europeo; dall'altro, le autorità nazionali garantiscono prossimità al contesto economico locale e maggiore rapidità di intervento.

Nel complesso, il riparto delle competenze rappresenta uno degli elementi qualificanti del diritto antitrust europeo, in quanto consente di combinare efficienza, coordinamento e uniformità, rafforzando l'effettività della tutela della concorrenza nell'intero mercato interno.

1.3 Il quadro normativo italiano in materia di concentrazioni

1.3.1 La legge n.287/1990 e l'adeguamento dell'ordinamento italiano al modello europeo

L'adozione della legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato", rappresenta il momento fondativo del diritto antitrust moderno nell'ordinamento italiano. Con tale intervento normativo, il legislatore ha inteso colmare un significativo ritardo rispetto ai principali ordinamenti europei, dotando il sistema nazionale di una disciplina organica idonea a garantire il corretto funzionamento delle dinamiche concorrenziali⁸⁹.

Prima del 1990, il sistema italiano non conosceva un vero e proprio sistema generale di tutela della concorrenza. L'assenza di una normativa antitrust strutturata era divenuta progressivamente incompatibile con il processo di integrazione europea e con gli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità Europea⁹⁰. La crescente rilevanza del mercato comune e l'armonizzazione delle regole di concorrenza a livello sovranazionale hanno reso evidente la necessità di un adeguamento del diritto interno. In questo contesto, la legge n. 287/1990 rappresenta il punto di svolta della politica antitrust italiana: per la prima volta l'ordinamento si è dotato di una disciplina organica, ispirata ai modelli europei e statunitensi, idonea a presidiare la concorrenza nei suoi diversi aspetti. La normativa riproduce, sul piano interno, la struttura portante del diritto

⁸⁹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta – 31 marzo 2024*, sezione introduttiva (Linee generali e profili evolutivi), 2024.

⁹⁰ G. Amato, *Il gusto della libertà*, Roma-Bari, Laterza, 1998, cap. 6.

F. Ghezzi, G. Olivieri, *Diritto antitrust*, III ed., Torino, G. Giappichelli Editore, 2023, capitolo I.

della concorrenza dell'Unione: divieto di intese restrittive, controllo dell'abuso di posizione dominante, e regolazione preventiva delle concentrazioni⁹¹.

La scelta di articolare la legge attorno a questi tre pilastri riflette la volontà del legislatore di assicurare un equilibrio tra libertà di iniziativa economica e tutela del mercato, garantendo condizioni di concorrenza effettiva in ogni fase del processo competitivo.

Elemento centrale della legge è l'istituzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), concepita come autorità amministrativa indipendente dotata di poteri istruttori, decisori e sanzionatori in materia antitrust⁹². L'attribuzione di tali poteri a un organismo terzo e autonomo ha consentito di superare la precedente frammentarietà del sistema di vigilanza, assicurando un'applicazione più imparziale, tecnica e continua delle norme antitrust⁹³.

L'Autorità, inoltre, opera in stretto coordinamento con la Commissione europea e con le altre autorità nazionali attraverso il sistema multilivello⁹⁴ delineato dal diritto dell'Unione, contribuendo così all'uniformità dell'applicazione delle regole concorrenziali in Europa.

L'adeguamento dell'ordinamento italiano al modello europeo non si è esaurito con l'adozione della legge n. 287/1990, ma ha conosciuto un'evoluzione progressiva. Nel tempo, la normativa nazionale è stata interpretata in modo conforme al diritto dell'Unione, grazie anche al ruolo della giurisprudenza e alla prassi applicativa dell'AGCM. In particolare, si è affermato il principio secondo cui le norme nazionali sulla concorrenza devono essere applicate in modo coerente con i principi europei, soprattutto nei casi in cui le condotte o le operazioni presentino una dimensione transfrontaliera⁹⁵.

⁹¹ A. Verrilli, (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea. Istituzioni e politiche comuni*, XII ed., Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2003, parte IV, capp. 1-2.

J. T. Lang, *General Report on the Application of Community Competition Law on Enterprises by National Courts and National Authorities*, relazione generale al FIDE Congress 1998.

⁹² Legge 10 ottobre 1990, n. 287, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, artt. 10–21.

⁹³ OCSE, *Independence of Competition Authorities – From Design to Practice*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 195, OECD Publishing, Paris, 2016.

⁹⁴ Per “sistema multilivello” si intende il modello di applicazione del diritto della concorrenza in cui autorità nazionali e istituzioni europee operano in maniera coordinata. Le norme antitrust dell'Unione e quelle nazionali si intrecciano e vengono applicate parallelamente, a seconda della dimensione e degli effetti del caso concreto, garantendo allo stesso tempo uniformità di tutela e attenzione alle specificità dei mercati nazionali.

⁹⁵ Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (CE) n. 1/2003, art. 3.

Corte di giustizia dell'Unione europea, 11 settembre 2014, causa C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires*, punti 19 ss., sull'unitarietà e sull'interpretazione coerente del diritto della concorrenza dell'Unione.

La legge n. 287/1990 ha quindi realizzato un duplice obiettivo. Da un lato, ha introdotto nel sistema italiano strumenti idonei a tutelare la struttura concorrenziale dei mercati nazionali; dall'altro, ha assicurato l'inserimento dell'ordinamento italiano in un sistema multilivello di tutela della concorrenza, fondato sull'integrazione tra diritto interno e diritto europeo.

In questo quadro, la disciplina italiana delle concentrazioni si presenta non come un sistema autonomo e isolato, ma come parte integrante dell'architettura europea della concorrenza. Proprio tale impostazione consente di comprendere le specificità del modello italiano, che saranno analizzate nei paragrafi successivi, in particolare con riferimento alle peculiarità del controllo delle concentrazioni e al rapporto tra l'AGCM e la Commissione europea.

1.3.2 *Le peculiarità del controllo delle concentrazioni nel sistema italiano*

Il sistema italiano di controllo delle concentrazioni, pur ispirandosi al modello europeo, presenta alcune peculiarità che derivano sia dalla struttura originariamente delineata dalla legge 287/1990, sia dalla successiva evoluzione della prassi applicativa dell'AGCM. L'assetto competitivo italiano, caratterizzato da un tessuto economico frammentato e da mercati spesso di dimensione locale, ha contribuito a modellare un approccio che, pur condividendo le linee generali del diritto dell'Unione, riflette esigenze specifiche del contesto nazionale⁹⁶.

Una prima peculiarità riguarda il criterio sostanziale di valutazione delle operazioni di concentrazione. A differenza del diritto dell'Unione europea, che adotta il test del *Significant Impediment to Effective Competition* (SIEC), il legislatore italiano ha formalmente mantenuto il riferimento alla creazione o al rafforzamento di una posizione dominante come parametro principale di compatibilità delle operazioni. Tuttavia, nella prassi applicativa, l'AGCM ha progressivamente interpretato tale criterio in modo flessibile, avvicinandolo all'approccio europeo, valorizzando gli effetti complessivi dell'operazione sulla struttura concorrenziale del mercato⁹⁷.

⁹⁶ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), *Relazione annuale sull'attività svolta, 31 marzo 2023*, AGCM, 2023, sezione Concentrazioni.

⁹⁷ EU Merger Working Group, *Best Practices on Cooperation between EU National Competition Authorities in Merger Review*, 8 novembre 2011.

Un ulteriore profilo distintivo è rappresentato dalla centralità dei mercati locali. Nel contesto italiano, caratterizzato da una diffusa presenza di piccole e medie imprese, l'analisi dell'impatto concorrenziale delle concentrazioni assume spesso una dimensione territoriale circoscritta⁹⁸. L'AGCM ha sviluppato una prassi attenta alla definizione dei mercati geografici locali e alle dinamiche concorrenziali di prossimità, in particolare nei settori della distribuzione commerciale e dei servizi⁹⁹.

Anche la disciplina delle soglie di fatturato presenta caratteristiche peculiari. A differenza del sistema europeo, basato su soglie di carattere sovranazionale, il sistema italiano è orientato alla selezione delle operazioni rilevanti per il mercato interno. Le soglie vengono aggiornate periodicamente per adeguarle all'evoluzione del contesto economico, consentendo un controllo mirato e proporzionato¹⁰⁰.

Una specificità ulteriore è rappresentata dalla maggiore flessibilità nella gestione degli impegni proposti dalle imprese. Nella prassi italiana, l'AGCM ha frequentemente utilizzato strumenti di tipo comportamentale, oltre che strutturale, per risolvere le criticità concorrenziali legate alle operazioni di concentrazione. Questa impostazione evidenzia un approccio pragmatico, volto a preservare la realizzabilità delle operazioni economiche, privilegiando soluzioni che consentano di rimuovere le criticità concorrenziali senza ricorrere al divieto dell'operazione¹⁰¹.

Infine, il sistema italiano si caratterizza per un forte collegamento tra il controllo delle concentrazioni e la tutela del pluralismo economico. L'attenzione alla struttura dei mercati e alla prevenzione di assetti eccessivamente concentrati è spesso letta anche alla luce dei principi costituzionali in materia di libertà di iniziativa economica e di tutela della concorrenza come valore funzionale all'interesse generale¹⁰².

Nel complesso, le peculiarità del modello italiano non si pongono in contrasto con il sistema europeo, ma rappresentano un adattamento funzionale alle caratteristiche del

⁹⁸ Nel contesto italiano, la struttura produttiva composta da micro e piccole imprese determina mercati geograficamente ristretti, spesso provinciali o sub-regionali, soprattutto nei settori retail e servizi, rendendo il mercato locale la dimensione competitiva rilevante più ricorrente nella prassi dell'AGCM.

OCSE, *Local Nexus and Jurisdictional Thresholds in Merger Control*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 191, OECD Publishing, Paris, 2016.

⁹⁹ Si veda, per esempi applicativi, la prassi dell'AGCM nelle comunicazioni e decisioni in materia di concentrazioni, in particolare nei casi relativi ai mercati locali della distribuzione commerciale e dei servizi (sezione "Concentrazioni" del sito istituzionale AGCM).

¹⁰⁰ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), Provvedimento n. 31873, *Rivalutazione delle soglie di fatturato per l'anno 2026*, ai sensi dell'art. 16, comma 1, l. 10 ottobre 1990, n. 287, in *Bollettino AGCM*, n. 11, 16 marzo 2026.

¹⁰¹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), *Remedies nelle operazioni di concentrazione, Linee guida e casi applicativi*, disponibile sul sito istituzionale dell'AGCM, sezione "Concentrazioni".

¹⁰² Corte cost., sent. 23 luglio 2004, n. 272, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004.

mercato nazionale. Proprio questa capacità di integrazione tra il livello sovranazionale e quello interno costituisce uno degli aspetti più rilevanti del sistema italiano di controllo delle concentrazioni.

1.3.3 *Il rapporto tra AGCM e Commissione europea nel controllo delle concentrazioni*

Come già specificato, anche nell'ordinamento italiano il controllo delle concentrazioni non si svolge in un contesto isolato, ma si inserisce all'interno di un sistema multilivello di tutela della concorrenza, fondato sulla cooperazione tra la Commissione europea e l'autorità nazionale, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). Questo rapporto è ispirato all'esigenza di garantire un'applicazione coerente e uniforme delle regole di concorrenza nel mercato interno, evitando sovrapposizioni di competenze e conflitti decisionali¹⁰³.

Il principio del *one-stop shop*, introdotto dal Regolamento 139/2004, continua a rappresentare il perno del riparto delle competenze rispetto alle concentrazioni di dimensione comunitaria. In questi casi, le autorità nazionali, incluso l'AGCM, non possono intervenire autonomamente, ma collaborano con la Commissione fornendo informazioni e contributi istruttori¹⁰⁴.

Al di fuori delle concentrazioni di rilevanza comunitaria, la competenza rimane in capo alle autorità nazionali. Tuttavia, il sistema non si fonda su una separazione rigida, ma su meccanismi di cooperazione e flessibilità. Il Reg. 139/2004 prevede infatti strumenti di rinvio (*referral*), attraverso i quali un caso può essere trasferito dalla competenza nazionale a quella europea o viceversa, quando ciò consenta una valutazione più efficace dell'operazione in relazione ai mercati interessati¹⁰⁵.

L'AGCM partecipa attivamente alla *European Competition Network* (ECN), la rete che riunisce la Commissione europea e le autorità nazionali della concorrenza. Nell'ambito dell'ECN, le autorità condividono informazioni, coordinano le strategie di intervento e

¹⁰³ Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003: Achievements and Future Perspectives*, COM (2014) 453 final, Bruxelles, 9 luglio 2014.

¹⁰⁴ EU Merger Working Group, *Best Practices on Cooperation between EU National Competition Authorities in Merger Review*, adottate l'8 novembre 2011.
Chambers Global Practice Guides, *Merger Control 2024*, sezione *EU: Law & Practice*, contributo di P. Elliott, C. Gordley e N. Parshurampurua, Van Bael & Bellis, 2024.

¹⁰⁵ Commissione europea, *Commission Notice on Case Referral in respect of concentrations*, GUUE C 56, 5 marzo 2005 (2005/C 56/02).

individuano l'autorità più idonea a trattare le singole fattispecie, secondo il criterio della *best placed authority*¹⁰⁶. Questo sistema consente di prevenire il rischio di decisioni divergenti e di garantire una maggiore certezza del diritto per le imprese.

Un aspetto particolarmente rilevante del rapporto tra AGCM e Commissione riguarda lo scambio di informazioni. Le autorità possono trasmettere documenti, dati e valutazioni, nel rispetto delle regole sulla riservatezza e sulla tutela del segreto commerciale. Questo flusso informativo rafforza l'efficacia complessiva del controllo delle concentrazioni, consentendo un'analisi coordinata degli effetti delle operazioni sui mercati¹⁰⁷.

In alcuni casi, l'AGCM può svolgere un ruolo consultivo o di supporto nell'ambito di procedimenti avviati dalla Commissione europea, fornendo elementi di conoscenza relativi ai mercati nazionali. Allo stesso tempo, la Commissione può intervenire indirettamente anche nelle operazioni sottoposte al vaglio dell'Autorità italiana, attraverso raccomandazioni, orientamenti interpretativi e prassi decisionali consolidate. Nei casi di concentrazioni complesse o con effetti differenziati tra più Stati membri, il contributo dell'AGCM assume un ruolo quasi tecnico-specialistico: l'Autorità fornisce alla Commissione valutazioni puntuali sul funzionamento dei mercati nazionali, sui livelli di concentrazione locale, sugli assetti distributivi e sulle barriere all'ingresso, permettendo di calibrare con maggiore precisione l'analisi competitiva.

Questo dialogo costante consente di coniugare la prospettiva nazionale, più attenta alle specificità territoriali, con quella sovranazionale, orientata all'unitarietà e all'efficienza del mercato interno.

Nel complesso, il rapporto tra AGCM e Commissione europea nel controllo delle concentrazioni si caratterizza per un equilibrio tra autonomia e cooperazione. L'autonomia consente di valorizzare la conoscenza dei mercati locali da parte delle autorità nazionali; la cooperazione, invece, garantisce l'unitarietà dell'assetto complessivo e la coerenza delle decisioni a livello europeo. Questo modello contribuisce a rafforzare l'effettività della tutela della concorrenza e a prevenire fenomeni di frammentazione regolatoria nel mercato interno.

¹⁰⁶ Commissione europea, *Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities (ECN Notice)*, GUUE C 101, 27 aprile 2004.

¹⁰⁷ European Competition Authorities, *The Exchange of Information between Members on Multijurisdictional Mergers – Procedures Guide*, documento di lavoro.

CAPITOLO II – L’AUTORITA’ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

2.1 Il ruolo dell’AGCM e i suoi poteri

2.1.1 Natura giuridica e posizione dell’AGCM nell’ordinamento

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) è stata istituita dalla legge n. 287 del 10 ottobre 1990, quale autorità amministrativa indipendente preposta alla tutela della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato nell’ordinamento italiano¹⁰⁸. La scelta del legislatore di affidare tali funzioni a un soggetto autonomo e indipendente permette di sottrarre l’applicazione delle regole concorrenziali al potere politico e di garantire un esercizio imparziale, tecnico e stabile delle funzioni di *enforcement* antitrust¹⁰⁹.

Nel sistema delle autorità indipendenti, l’AGCM si caratterizza per l’attribuzione di poteri che influiscono sulle dinamiche economiche e sull’organizzazione dei mercati, in quanto è chiamata a valutare e, se necessario, limitare o vietare comportamenti e operazioni in grado di compromettere l’assetto concorrenziale¹¹⁰. L’Autorità non opera, pertanto, come mera autorità di vigilanza, bensì come soggetto regolatore del mercato, capace di intervenire direttamente sui rapporti di forza tra gli operatori economici¹¹¹.

La collocazione dell’AGCM nell’ordinamento è strettamente connessa al fondamento costituzionale sulla tutela della concorrenza. L’articolo 41 della Costituzione, nel riconoscere la libertà di iniziativa economica privata, ne subordina l’esercizio al rispetto dell’utilità sociale e al divieto di arrecare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana¹¹². La tutela della concorrenza rappresenta uno degli strumenti attraverso i quali l’ordinamento assicura che l’iniziativa economica si svolga in condizioni di effettiva

¹⁰⁸ Legge n. 287/1990, artt. 10-12.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Codice della concorrenza: Raccolta sistematica delle norme primarie e secondarie in materia di tutela e promozione della concorrenza*, AGCM, Roma, versione aggiornata al 2022.

¹⁰⁹ A. Pera, M. Cecchini, *La rivoluzione incompiuta: 25 anni di Antitrust in Italia*, Roma, Fazi Editore srl, 2015, capitolo 2.

¹¹⁰ C. Giuseppe, A. Catricalà, R. Clarizia, *Concorrenza, mercato e diritto dei consumatori*, Italia, Utet Giuridica, 2018.

¹¹¹ Associazione Antitrust Italiana, *Consultazione sulla Comunicazione avente ad oggetto la proposta di modifica delle soglie di fatturato a seguito della modifica dell’art. 16, comma 1, della legge n. 287/1990 introdotta dal decreto-legge n. 1/2012*, Roma, marzo 2014.

¹¹² Costituzione della Repubblica italiana, art. 41.

libertà e in un contesto di parità competitiva, impedendo lo sviluppo di posizioni di potere economico idonee a distorcere il mercato¹¹³.

In tale prospettiva, l'AGCM assume una funzione di garanzia dell'ordine economico, poiché il suo intervento non si configura come una limitazione dell'attività d'impresa, ma come un elemento strutturale del mercato concorrenziale, volto ad assicurare che quest'ultimo operi secondo logiche di apertura, contendibilità ed efficienza allocativa¹¹⁴.

L'operato dell'Autorità non è esclusivamente nazionale, ma si colloca all'interno del sistema europeo di tutela della concorrenza. Gli articoli 101 e 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, che vietano rispettivamente le intese restrittive e l'abuso di posizione dominante, sono direttamente applicabili anche dalle autorità nazionali della concorrenza, in seguito al regolamento (CE) n. 1/2003¹¹⁵. Nel sistema decentrato di *enforcement* istituito, nel quale la Commissione europea e le autorità nazionali cooperano, viene assicurata un'applicazione uniforme ed efficace del diritto antitrust dell'Unione¹¹⁶.

In questo contesto, l'AGCM è parte integrante della Rete europea della concorrenza (*European Competition Network*), favorendo l'attuazione delle regole europee nei casi che presentano effetti sul commercio tra Stati membri¹¹⁷. Ne consegue che l'Autorità italiana, oltre ad essere un organo nazionale, è un istituto inserito in un sistema sovranazionale di regolazione della concorrenza, nel quale anche le sue decisioni contribuiscono alla realizzazione del mercato interno¹¹⁸.

L'attività dell'AGCM abbina funzioni tipicamente amministrative con poteri che presentano tratti para-giurisdizionali¹¹⁹. L'Autorità, infatti, esercita poteri di

¹¹³ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Sviluppi giurisprudenziali in materia di concorrenza*, in *Attività ai sensi della legge n. 287/1990*, Relazione annuale 2005, Roma, 2006.

¹¹⁴ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Antitrust at a glance*, luglio 2011.

¹¹⁵ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, relativo all'attuazione delle norme sulla concorrenza di cui agli artt. 81 e 82 del Trattato CE (ora artt. 101 e 102 TFUE), in *G.U.U.E.* L 1 del 4 gennaio 2003.

¹¹⁶ Commissione europea, *Comunicazione sulla cooperazione all'interno della rete delle autorità garanti della concorrenza (European Competition Network)*, in *G.U.U.E.* C 101 del 27 aprile 2004, p. 43 ss.

¹¹⁷ Commissione europea, *Comunicazione sulla cooperazione all'interno della rete delle autorità garanti della concorrenza (European Competition Network)*, in *G.U.U.E.* C 101 del 27 aprile 2004, spec. parr. 5–15.

¹¹⁸ Commissione europea, *Comunicazione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza (ECN) (2004/C 101/03)*, in *G.U.U.E.* C 101, 27 aprile 2004, p. 43 ss.; Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, relativo all'applicazione delle norme di concorrenza di cui agli artt. 81 e 82 TCE (oggi artt. 101 e 102 TFUE).

¹¹⁹ Cons. Stato, sez. VI, 20 marzo 2019, n. 1842.

E.L. Camilli, M. Clarich, *I poteri quasi-giudiziali delle autorità indipendenti*, in *Astrid*, 2009.

Corte di cassazione, sez. un., 22 dicembre 2017, n. 30785, sulla natura e sugli effetti delle sanzioni antitrust e sulle garanzie procedurali.

accertamento, valutazione e decisione che incidono direttamente sull'attività economica delle imprese, potendo imporre sanzioni pecuniarie, prescrivere comportamenti e, per quanto riguarda le concentrazioni, anche vietare operazioni di acquisizione e fusione. Queste decisioni producono effetti analoghi a quelli dei provvedimenti giurisdizionali, pur rientrando nell'ambito dell'attività amministrativa¹²⁰.

L'ampiezza e l'intensità dei suoi poteri pongono l'attenzione sull'equilibrio tra indipendenza dell'Autorità e tutela dei diritti delle imprese. Da un lato, l'autonomia funzionale dell'AGCM è fondamentale per garantire un'applicazione effettiva e credibile delle regole concorrenziali; dall'altro lato, l'efficacia delle sue decisioni presuppone l'esistenza di meccanismi adeguati di controllo giurisdizionale, volti a garantire il rispetto dei principi di legalità, proporzionalità e giusto procedimento¹²¹. Tale aspetto assume particolare importanza in materia di concentrazioni, in cui le decisioni dell'Autorità possono incidere in modo definitivo sulle strategie industriali delle imprese coinvolte e sulla struttura dei mercati¹²².

In conclusione, l'AGCM si colloca come soggetto istituzionale di snodo tra diritto, economia e politica della concorrenza, chiamato a svolgere una funzione di regolazione del mercato in un quadro normativo multilivello, nazionale ed europeo. La sua natura di autorità indipendente, dotata di poteri autonomi e inserita in un sistema di cooperazione europeo, la colloca tra i soggetti centrali nella costruzione e nel mantenimento di un assetto concorrenziale efficiente¹²³.

2.1.2 *Composizione, organizzazione e funzionamento dell'Autorità*

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è un organo collegiale e le sue decisioni vengono assunte a maggioranza. È composta da un Presidente e due componenti nominati dai Presidenti di Camera e Senato¹²⁴. Il legislatore, per contenere la spesa complessiva, ha ridotto il numero dei componenti dell'Antitrust da cinque a tre.

¹²⁰ Legge 10 ottobre 1990, n. 287, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, artt. 14–16 (poteri di istruttoria e decisione; sanzioni) e artt. 6 e 18 (controllo delle concentrazioni).

¹²¹ Cons. Stato, sez. VI, 20 marzo 2019, n. 1842, in tema di sindacato giurisdizionale sulle decisioni dell'AGCM e di bilanciamento tra indipendenza dell'Autorità e tutela giurisdizionale delle imprese, nel rispetto dei principi di legalità e proporzionalità.

¹²² A. Pera, M. Cecchini, *La rivoluzione incompiuta: 25 anni di Antitrust in Italia*, Roma, Fazi Editore srl, 2015, capitolo 2.

¹²³ G. Lemme (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Milano, Wolters Kluwer, III ed., 2021, capitolo XI.

¹²⁴ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), *Natura dell'Istituzione e composizione del Collegio*, sezione "Chi siamo" del sito istituzionale.

Il meccanismo di nomina risponde invece all'esigenza di garantire il giusto equilibrio tra legittimazione democratica e indipendenza funzionale dell'Autorità, riducendo il rischio di interferenze politiche nelle funzioni antitrust¹²⁵.

I componenti dell'AGCM sono scelti tra persone di comprovata competenza ed esperienza in materie giuridiche ed economiche e restano in carica per un periodo di sette anni, non rinnovabile, al fine di rafforzare l'autonomia dell'organo e prevenire fenomeni di dipendenza o di condizionamento legati alla prospettiva di una riconferma¹²⁶. Il mandato unico e la stabilità dell'incarico costituiscono strumenti essenziali per tutelarne l'imparzialità, soprattutto nel settore della concorrenza, caratterizzato da rilevanti interessi economici e da un elevato grado di conflittualità tra operatori¹²⁷.

La struttura collegiale dell'AGCM garantisce che le decisioni derivino da un processo deliberativo fondato sul confronto tra competenze diverse, riducendo il rischio di valutazioni arbitrarie¹²⁸. In tale contesto, il Presidente esercita funzioni di rappresentanza e di coordinamento, mentre le determinazioni finali sono adottate dal Collegio secondo il principio di collegialità, che costituisce una garanzia di imparzialità e di ponderazione degli interessi in gioco.

Oltre al Collegio, opera una complessa struttura amministrativa articolata in Direzioni generali e Uffici, che si occupa delle attività istruttorie, delle analisi economiche e giuridiche e presta supporto tecnico alle decisioni dell'Autorità¹²⁹. Gli uffici svolgono un ruolo centrale nella raccolta ed elaborazione delle informazioni rilevanti, nella definizione dei mercati interessati, nella valutazione degli effetti delle operazioni di concentrazione e nella predisposizione delle proposte di provvedimento sottoposte al vaglio del Collegio. In tale contesto, l'attività dell'AGCM si fonda principalmente su

¹²⁵ Art. 23, comma 1, lett. d), del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214.

¹²⁶ Legge 10 ottobre 1990, n. 287, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, art. 10.

¹²⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 24 gennaio 2019, in *G.U.*, 1^a serie speciale, 30 gennaio 2019, n. 5, par. 1.2.4.

¹²⁸ Legge 10 ottobre 1990, n. 287, art. 10.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Natura dell'Istituzione e composizione del Collegio*, sito istituzionale.

¹²⁹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Struttura e organizzazione e relativo Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*, Delibera n. 31294 del 9 luglio 2024 e *Bollettino – Edizione speciale. Anno XXXIV, Supplemento al n. 31. Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pubblicato il 5 agosto 2024.

un notevole utilizzo di strumenti di analisi economica, che costituiscono un elemento strutturale del procedimento antitrust¹³⁰.

L'apertura dell'istruttoria segna l'avvio di una fase di accertamento approfondito dei fatti e delle condizioni di mercato, destinata a culminare nell'adozione di decisioni dotate di rilevanti effetti sanzionatori. Tale procedura assume una natura quasi-giurisdizionale, in cui assumono particolare rilievo le garanzie procedurali e il rispetto di termini certi per l'esercizio dei poteri istruttori¹³¹. In questa fase, l'Autorità esercita poteri di indagine particolarmente incisivi, potendo richiedere informazioni, acquisire documenti ed effettuare ispezioni presso le imprese interessate¹³².

Parallelamente all'esercizio di tali poteri istruttori, il procedimento è strutturato in modo da garantire alle imprese coinvolte un adeguato livello di tutela dei diritti di difesa. In particolare, esse hanno il diritto di essere informate tempestivamente in merito alle contestazioni sollevate dall'Autorità, di poter accedere agli atti del procedimento, di presentare memorie e osservazioni e di partecipare all'audizione finale prima dell'adozione del provvedimento¹³³. Il diritto di difesa e il contraddittorio costituiscono pertanto elementi essenziali nel procedimento antitrust, necessari per bilanciare l'esercizio dei poteri istruttori dell'autorità con le posizioni delle imprese coinvolte¹³⁴. Al termine dell'istruttoria, il Collegio procede all'emissione del provvedimento finale. Quest'ultimo può consistere nell'accertamento di una violazione antitrust, con conseguente irrogazione di una sanzione, nell'autorizzazione o nel divieto di un'operazione di concentrazione, oppure nell'approvazione degli impegni proposti al fine di eliminare le criticità concorrenziali riscontrate. Le decisioni dell'Autorità devono essere adeguatamente motivate, con chiari riferimenti sia ai presupposti giuridici sia alle valutazioni economiche che ne costituiscono il fondamento, in modo da consentire un controllo effettivo in sede giurisdizionale sulla loro legittimità, coerenza e proporzionalità¹³⁵.

¹³⁰ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta*, 31 marzo 2024.

¹³¹ A. Setari, R. Tremolada, *Il termine decadenziale per avviare l'istruttoria nei procedimenti davanti all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, in *Review of European Litigation*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, disponibile online.

¹³² E.L. Camilli, M. Clarich, *I poteri quasi-giudiziali delle autorità indipendenti*, in *Astrid*, 2009.

¹³³ L. F. Pace, *Diritti di difesa nelle risultanze istruttorie antitrust*, in L. F. Pace (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

¹³⁴ F. Cintioli, *Diritti di difesa e determinatezza dell'illecito antitrust*, in *Il diritto dell'economia*, n. 106/2021, pp. 21-48.

¹³⁵ Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217, *Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, pubblicato in *G.U.* 18 giugno 1998, n. 140.

La centralità delle analisi economiche nel procedimento antitrust incide in modo rilevante anche sulla successiva fase di controllo del giudice amministrativo, in quanto deve valutare non soltanto la correttezza formale del procedimento, ma anche la ragionevolezza e la coerenza delle valutazioni tecniche effettuate dall'Autorità. Il funzionamento interno dell'AGCM incide pertanto direttamente sulla configurazione dei rapporti tra Autorità e giudice e sulla tutela delle imprese sottoposte ai suoi poteri¹³⁶.

2.1.3 *Le competenze dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato esercita un insieme di attività che spaziano tra il diritto della concorrenza, la regolazione dei mercati e la tutela del consumatore. Le principali competenze dell'AGCM sono costituite dall'applicazione delle norme nazionali ed europee in materia di concorrenza, in particolare con riferimento al divieto di intese restrittive, al divieto di abuso di posizione dominante e al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese¹³⁷.

In materia di intese restrittive, l'Autorità ha il compito di reprimere gli accordi tra imprese, le decisioni di associazioni di imprese e le pratiche concordate che abbiano per oggetto o per effetto la restrizione, l'impedimento o l'alterazione della concorrenza nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante. Tali condotte includono, tra l'altro, la fissazione dei prezzi, la ripartizione dei mercati, la limitazione della produzione e lo scambio di informazioni sensibili al fine di ridurre l'incertezza competitiva. L'AGCM esercita anche un ruolo essenziale nella repressione dei cartelli, tradizionalmente considerati dalla dottrina e dalla prassi applicativa come le violazioni più gravi della disciplina antitrust, in quanto idonei a eliminare la concorrenza tra imprese, riducendo l'efficienza complessiva del sistema economico¹³⁸.

L'Autorità ha inoltre il compito di accertare e sanzionare gli abusi di posizione dominante, ossia le condotte poste in essere da un'impresa che detiene una posizione di forza economica tale da consentirle di operare in misura indipendente dai concorrenti,

¹³⁶ M. Negri, *Gli effetti delle decisioni della AGCM nei giudizi civili: analisi di una anomalia necessaria*, in *Confronti*, Rivista dell'Associazione dei Civilisti Italiani, 2024, pp. 81-112.

¹³⁷ F. Cintioli, *L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e il suo ruolo unificante nell'ordinamento*, in *L'intervento pubblico nell'economia*, 2016, p. 509.

A. Pappalardo, *Il diritto della concorrenza dell'Unione europea*. UTET giuridica, 2018, capitolo I.

¹³⁸ P.L. Parcu, *Stato e concorrenza: l'attività di segnalazione dell'autorità antitrust: contenuti, efficacia e prospettive*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1996.

dai clienti e dai consumatori¹³⁹. In tale ambito, l'intervento dell'AGCM è volto a impedire che il potere di mercato si traduca in comportamenti escludenti o sfruttatori, quali, ad esempio, pratiche di prezzi predatori, sconti fedeltà o condizioni contrattuali discriminatorie, idonei a pregiudicare il normale funzionamento del mercato¹⁴⁰.

In materia di controllo delle concentrazioni tra imprese, l'Autorità valuta le operazioni di fusione e acquisizione che superano determinate soglie di fatturato, al fine di verificare se esse siano idonee a causare una riduzione sostanziale e durevole della concorrenza in uno o più mercati rilevanti. Le attuali soglie di fatturato, oltre le quali diviene obbligatoria la comunicazione preventiva, sono pari a 595 milioni di euro, quale fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate all'operazione, e a 36 milioni di euro per il fatturato totale realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate¹⁴¹. Nella sua funzione preventiva, l'obiettivo del controllo ex ante è impedire la formazione o il rafforzamento di posizioni di potere di mercato incompatibili con un assetto concorrenziale efficiente¹⁴².

In aggiunta alle competenze antitrust in senso stretto, l'AGCM esercita funzioni rilevanti in materia di tutela del consumatore, con particolare attenzione al contrasto delle pratiche commerciali scorrette, della pubblicità ingannevole e delle clausole vessatorie¹⁴³. Tali attribuzioni contribuiscono a rafforzare il corretto funzionamento dei mercati, garantendo che le scelte dei consumatori siano basate su informazioni corrette e mantenendo trasparente la competizione tra imprese, pur non rientrando direttamente nell'ambito del diritto della concorrenza¹⁴⁴.

¹³⁹ V. Minervini, L. De Lucia, *Le decisioni con impegni nella normativa nazionale a tutela della concorrenza e dei consumatori*, in *Concorrenza e mercato*, 2011, p. 510.

¹⁴⁰ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Intese e abusi*, sezione "Concorrenza", sito istituzionale.

¹⁴¹ L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha deliberato, con provvedimento n. 31873 del 10 marzo 2026, le soglie per l'anno 2026. L'incremento del valore delle soglie corrisponde, come previsto dall'art. 16 della legge n. 287/90, all'aumento dell'indice del deflatore dei prezzi del prodotto interno lordo, pari, come risulta dai dati pubblicati dall'Istat, per il 2025, al 2,0%.

¹⁴² A. Pera, M. Cecchini, *La rivoluzione incompiuta: 25 anni di Antitrust in Italia*, Roma, Fazi Editore srl, 2015, capitolo 7.

¹⁴³ Le clausole vessatorie sono disciplinate nella Direttiva 93/13/CEE, negli artt. 33-38 del Codice del Consumo e negli artt. 1341-1342 del Codice Civile. Si tratta di particolari tipologie di contratto con un professionista in cui seppur non intenzionalmente, si determina a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto.

¹⁴⁴ Gabrielli, A. Catricalà-E. *I contratti della concorrenza*. Utet Giuridica, 2011, capitolo secondo.

Per le competenze dell'AGCM in materia di tutela del consumatore e pratiche commerciali scorrette v. d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo), artt. 18 ss.; per la pubblicità ingannevole e comparativa v. d.lgs. 2 agosto 2007, n. 145; per la disciplina delle clausole vessatorie v. Codice del consumo, artt. 33 ss.

S. Ronco, Il ruolo dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato nella tutela dei consumatori, in *DIRITTO & DIRITTI*, 2021, 1-9.

L'insieme di queste competenze configura l'AGCM come un'autorità dotata di un ruolo cruciale nella regolazione dell'economia di mercato, in quanto garantisce sia il lato dell'offerta, mediante il controllo delle strutture e dei comportamenti delle imprese, sia il lato della domanda, attraverso la tutela dei consumatori. In tale prospettiva, l'azione dell'Autorità contribuisce non soltanto alla repressione delle distorsioni concorrenziali, ma anche alla promozione di un ambiente competitivo favorevole all'innovazione, all'efficienza produttiva e al benessere dei consumatori¹⁴⁵.

La pluralità di funzioni in capo all'AGCM pone un problema non solo di coordinamento tra le diverse aree di intervento, ma anche di coerenza complessiva dell'azione istituzionale. L'attribuzione di competenze in materia antitrust e di tutela del consumatore ha infatti sollevato in dottrina interrogativi riguardanti l'effettiva sostenibilità di un modello di *enforcement* integrato, nel quale un unico soggetto è chiamato a perseguire finalità differenti.

Questo modello richiede un costante bilanciamento tra obiettivi di tutela della concorrenza e protezione degli interessi dei consumatori¹⁴⁶. Nell'ambito del controllo delle concentrazioni, dove la valutazione degli effetti concorrenziali di un'operazione può riflettersi sulle condizioni di scelta e di benessere dei consumatori nei mercati interessati, tale problematica assume un rilievo particolare.

2.1.4 I poteri dell'Autorità

L'AGCM è dotata di ampi e articolati poteri che le consentono di svolgere in modo effettivo la funzione di tutela della concorrenza e di regolazione dei mercati. Tali poteri possono essere distinti, sotto il profilo funzionale, in poteri istruttori, poteri cautelari, poteri decisori e poteri sanzionatori, i quali concorrono a configurare l'Autorità come un soggetto dotato di capacità di intervento incisiva e immediata sulle dinamiche economiche¹⁴⁷.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, delibera 5 novembre 2024, n. 31356, *Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*, in *G.U.*, 18 novembre 2024, n. 270.

¹⁴⁵ G. Cassano, A. Catricalà, R. Clarizia, *Concorrenza, mercato e diritto dei consumatori*, UTET Giuridica, 2018. C. Camardi, *La protezione dei consumatori tra diritto civile e regolazione del mercato. A proposito dei recenti interventi sul codice del consumo*, in *Jus civile* 5, 2013, 305-337.

¹⁴⁶ E. Arbia, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Modello di bilanciamento nel procedimento sanzionatorio: efficienza e tutela dei diritti*, in *Giustizia Insieme*, 10 luglio 2020, disponibile online.

¹⁴⁷ Assonime, circolare n. 32 del 22 dicembre 2022, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021: i nuovi poteri dell'AGCM*, disponibile online.

I poteri istruttori costituiscono il presupposto essenziale per l'esercizio delle funzioni di *enforcement* antitrust. Nel corso dei procedimenti, l'AGCM può richiedere in ogni momento alle imprese e a terzi qualsiasi informazione ritenuta rilevante, acquisire documenti, effettuare ispezioni e procedere a verifiche presso le sedi delle imprese. Nel caso in cui il destinatario della richiesta, senza giustificato motivo, rifiuti o ometta di fornire informazioni o documenti, oppure risultino non veritieri, riceve una sanzione pecuniaria fino all'1 per cento del fatturato totale mondiale realizzato nell'esercizio precedente, fatte salve le diverse sanzioni previste dall'ordinamento vigente¹⁴⁸. Tali poteri consentono all'Autorità di accertare in modo effettivo l'esistenza di intese, abusi o effetti anticoncorrenziali derivanti da operazioni di concentrazione¹⁴⁹. In assenza di poteri istruttori penetranti, l'attività di accertamento delle violazioni e di valutazione degli effetti delle concentrazioni risulterebbe inefficace.

Accanto ai poteri di indagine, l'AGCM dispone di poteri cautelari, che le consentono di adottare misure provvisorie in caso si evidenzi un rischio per danno grave e irreparabile per la concorrenza¹⁵⁰. Tali strumenti rivestono particolare importanza nei procedimenti relativi alle concentrazioni, poiché l'attuazione di un'operazione prima della conclusione dell'istruttoria potrebbe determinare effetti negativi, compromettendo l'efficacia del controllo *ex ante*¹⁵¹. Le misure cautelari rappresentano pertanto strumenti di garanzia, consentendo di preservare la situazione concorrenziale sino alla conclusione dell'istruttoria.

I poteri decisori dell'AGCM si traducono nell'adozione di provvedimenti in grado di incidere direttamente sulla struttura e sul comportamento delle imprese. In caso di intese restrittive e abusi, l'Autorità può accertare la violazione e ordinare la cessazione delle condotte illecite; in materia di concentrazioni, invece, può autorizzare l'operazione, vietarla o subordinarla all'adozione di rimedi volti a tutelare il grado di concorrenza nei mercati interessati¹⁵². In tale ambito, l'AGCM esercita una funzione di regolazione

¹⁴⁸ Art. 35, legge 5 agosto 2022, n. 118, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*, in *G.U.* 12 agosto 2022, n. 188.

¹⁴⁹ M. La Noce, M. Ferrero, *Controllo delle concentrazioni fra imprese e criteri di valutazione*, Roma, febbraio 1996, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, disponibile online.

¹⁵⁰ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Linee guida sul controllo delle concentrazioni fra imprese*, 2021, par. 4.2.

¹⁵¹ Art. 16, legge 10 ottobre 1990, n. 287.

¹⁵² V. Minervini, L. De Lucia, *Le decisioni con impegni nella normativa nazionale a tutela della concorrenza e dei consumatori*, in *Concorrenza e mercato*, 2011, p. 519-524.

strutturale dei mercati, potendo incidere in modo determinante sull'assetto concorrenziale dei settori economici coinvolti¹⁵³.

Particolarmente rilevanti sono, inoltre, i poteri sanzionatori dell'Autorità. In caso di violazione delle norme antitrust, l'AGCM può irrogare sanzioni pecuniarie di importo elevato, in funzione della gravità e della durata dell'infrazione, e in base al fatturato delle imprese coinvolte. La sanzione ha una funzione non solo repressiva ma anche deterrente, poiché mira a disincentivare i comportamenti anticoncorrenziali e a promuovere il rispetto delle regole del mercato¹⁵⁴.

L'ampiezza dei poteri attribuiti all'AGCM, che, specialmente in materia di concentrazioni, possono incidere direttamente sulla libertà di iniziativa economica e sulle strategie industriali degli operatori, solleva il problema dell'equilibrio tra efficacia dell'intervento pubblico e tutela delle libertà economiche delle imprese¹⁵⁵. Per tale ragione, l'esercizio dei poteri dell'Autorità è sottoposto a limiti sostanziali e procedurali, nonché al controllo del giudice amministrativo, che è chiamato a verificare il rispetto dei principi di legalità, proporzionalità e ragionevolezza¹⁵⁶.

In questo quadro, i poteri dell'AGCM si configurano come strumenti di politica della concorrenza attraverso i quali l'Autorità contribuisce a definire la struttura dei mercati e a orientarne l'evoluzione in linea con il mantenimento di un assetto concorrenziale efficiente e aperto¹⁵⁷.

¹⁵³ Con il Decreto Asset (D.L. 104/2023, convertito con modificazioni in L. 136/2023), il Legislatore ha ampliato la portata delle indagini conoscitive, attribuendo all'Autorità il potere di avviare “una seconda fase rimediale volta a individuare misure necessarie e proporzionate a eliminare le distorsioni della concorrenza”, adottando eventualmente “ogni misura strutturale o comportamentale necessaria e proporzionata al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza”. Sulla base del parere del Consiglio di Stato il 7 maggio 2024 l'AGCM ha adottato una Comunicazione volta a “definire l'ambito e le procedure di applicazione del suddetto articolo 1, comma 5, del Decreto Asset”. Nella Comunicazione l'Autorità conferma la “possibilità di impiegare nuovi poteri” nell'ambito delle indagini conoscitive “in presenza di particolari circostanze” in considerazione delle quali “potrà eventualmente prevedere una seconda fase rimediale volta a individuare misure necessarie e proporzionate a eliminare le distorsioni della concorrenza”.

¹⁵⁴ G. Pallotta, *La natura quasi-giudiziale della funzione sanzionatoria dell'AGCM*, in *Il Diritto Amministrativo*, rivista giuridica, Anno XVIII, n. 02 Febbraio 2026, disponibile on line.

¹⁵⁵ F. Marchetti, G. Pesce, R. Strangio, M. Taglienti, *Le operazioni di M&A e il diritto antitrust e delle concentrazioni*, a cura di Giovanni Adamo, in *diritto.it*, 2011, documento on line.

¹⁵⁶ C. Police, *Antitrust tra procedimento e processo. La giurisprudenza amministrativa nel biennio 2022-2023*, in *Il diritto dell'economia*, anno 70, n. 114 (2/2024), pp. 145-173.

¹⁵⁷ P.L. Parcu, *Stato e concorrenza: l'attività di segnalazione dell'autorità antitrust: contenuti, efficacia e prospettive*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1996.

2.2 Il controllo delle concentrazioni

2.2.1 La definizione di mercato rilevante

Nel procedimento relativo alle concentrazioni, le operazioni non superiori alle soglie comunitarie sono sottoposte alle verifiche dell'Autorità italiana¹⁵⁸, che, a sua volta, stabilisce periodicamente soglie al di sotto delle quali non è prevista la notifica preventiva della concentrazione. La definizione di mercato rilevante rappresenta un passaggio preliminare e fondamentale nell'analisi delle operazioni di concentrazione (fusioni, acquisizioni o *joint venture*)¹⁵⁹. L'obiettivo è identificare i confini entro i quali valutare se l'operazione possa comportare una restrizione della concorrenza effettiva. A livello dell'Unione europea, la disciplina delle concentrazioni è contenuta nel Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (“Regolamento concentrazioni”)¹⁶⁰ e alla Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini del diritto comunitario della concorrenza¹⁶¹.

A livello nazionale, l'analisi fa riferimento alla Legge n. 287/1990, “Norme per la tutela della concorrenza e del mercato”, in particolare all'art. 16 e seguenti, che disciplinano il controllo delle operazioni di concentrazione da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato¹⁶².

¹⁵⁸ In base al Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, una concentrazione ha una dimensione comunitaria quando il fatturato totale realizzato di tutte le società interessate è superiore a 5 miliardi di euro e il fatturato aggregato nell'Unione di almeno due delle società interessate è superiore a 250 milioni di euro, a meno che ciascuna delle società interessate non realizzi più di due terzi del proprio fatturato aggregato nell'Unione all'interno di uno Stato membro. Anche se tali soglie non sono raggiunte, si considera concentrazione di dimensione comunitaria nel caso in cui il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 2,5 miliardi di euro, in ciascuno di almeno tre Stati membri il fatturato totale realizzato da tutte le imprese interessate è superiore a 100 milioni di euro, in ciascuno di almeno tre Stati membri il fatturato totale realizzato singolarmente da almeno due delle imprese interessate è superiore a 25 milioni di euro, il fatturato totale realizzato singolarmente nell'Unione da almeno due delle imprese interessate è superiore a 100 milioni di euro, a meno che ciascuna delle imprese di cui sopra realizzi più di due terzi del proprio fatturato totale nell'Unione all'interno di un unico Stato membro.

¹⁵⁹ Con il termine *fusione* si intende l'operazione mediante la quale due o più imprese si unificano dando vita a un unico soggetto giuridico (ovvero mediante incorporazione di una nell'altra); per *acquisizione* si intende l'operazione attraverso la quale un'impresa acquisisce il controllo esclusivo o congiunto di un'altra impresa o di parti di essa; la *joint venture* consiste, invece, nella costituzione di un'impresa comune sottoposta al controllo congiunto di due o più imprese madri, dotata di autonomia funzionale e operante in modo durevole sul mercato. Cfr. art. 5, l. 10 ottobre 1990, n. 287; Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, 20 gennaio 2004 (Regolamento concentrazioni).

¹⁶⁰ Regolamento (CE) n. 139/2004, art. 2 e ss., G.U.U.E. L 24 del 29.1.2004.

¹⁶¹ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza* , G.U.U.E., C 372, 9 dicembre 1997.

¹⁶² Legge n. 287/1990, in particolare art. 16 e ss.

Il mercato rilevante si articola in due dimensioni principali: quella merceologica (o del prodotto) e quella geografica.

- Dimensione merceologica (o del prodotto): individua l'insieme dei prodotti o servizi considerati intercambiabili o sostituibili per il consumatore, tenendo conto delle loro caratteristiche, del prezzo e dell'uso a cui sono destinati. Il criterio centrale è quello della sostituibilità della domanda. A tal fine, un riferimento metodologico fondamentale è il test SSNIP (*Small but Significant and Non-transitory Increase in Price*), che consiste nel valutare se un piccolo ma significativo e non transitorio aumento del prezzo (generalmente compreso tra il 5% e il 10%) indurrebbe un numero sufficiente di consumatori a orientarsi verso prodotti alternativi, rendendo non profittevole tale aumento¹⁶³.
- Dimensione geografica: individua l'area territoriale all'interno della quale le condizioni di concorrenza sono sufficientemente omogenee e distinguibili rispetto a quelle esistenti nelle zone limitrofe. La valutazione considera diversi fattori, tra cui l'eventuale presenza di barriere geografiche all'ingresso, i costi di trasporto, le regolamentazioni locali e le preferenze dei consumatori, al fine di verificare se le imprese operino in un contesto concorrenziale unitario o frammentato¹⁶⁴.

La definizione del mercato rappresenta un passaggio essenziale per determinare la quota di mercato delle imprese coinvolte nella concentrazione, nonché per valutare il grado di concorrenza effettivo e potenziale successivo all'operazione. Particolare rilevanza assume l'analisi della struttura del mercato, che permette di individuare l'eventuale sussistenza di un potere di mercato. Quest'ultimo si configura nella capacità dell'impresa di aumentare i prezzi o ridurre la qualità dei beni e dei servizi senza subire reazioni competitive significative da parte dei concorrenti o dei consumatori.

¹⁶³ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza*, C(2023) 6789 final, Bruxelles, 8 febbraio 2024, par. 24-32.

¹⁶⁴ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza*, GUUE, C 372, 9 dicembre 1997, pp. 5-13. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini del diritto della concorrenza dell'Unione*, C/2024/1645, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C, 22 febbraio 2024. Tale Comunicazione sostituisce quella del 1997 e aggiorna l'approccio alla definizione del mercato rilevante, tenendo conto in particolare della digitalizzazione dei mercati, innovazione e mercati dinamici, concorrenza potenziale e mercati globalizzati, un utilizzo più strutturato di strumenti economici e dati.

La definizione di mercato rilevante consente all'Autorità di delimitare il contesto competitivo e di valutare se un'operazione di concentrazione sia compatibile con la tutela dell'efficienza e del benessere dei consumatori¹⁶⁵.

2.2.2 *Il potere di mercato e la posizione dominante*

Nel controllo delle operazioni di concentrazione, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) fonda la propria analisi sulla verifica dell'eventuale costituzione o rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Tale impostazione discende direttamente dall'art. 6 della legge n. 287/1990, che attribuisce all'Autorità il potere di vietare le concentrazioni suscettibili di determinare effetti restrittivi significativi sul mercato rilevante¹⁶⁶.

Il primo passaggio dell'analisi consiste nella definizione del mercato rilevante, sia sotto il profilo merceologico sia geografico. L'AGCM individua l'ambito competitivo entro cui operano le imprese coinvolte valutando la sostituibilità dei prodotti o servizi dal lato della domanda e dell'offerta, nonché l'area geografica in cui le condizioni concorrenziali risultano sufficientemente omogenee¹⁶⁷. Questa fase è essenziale, poiché solo a partire da una corretta delimitazione del mercato è possibile misurare il potere di mercato delle imprese interessate. Una volta definito tale perimetro, l'Autorità procede alla valutazione delle quote detenute dagli operatori, considerate un primo indicatore della forza competitiva degli operatori. Quote elevate, soprattutto se accompagnate da un significativo incremento a seguito dell'operazione, rappresentano un segnale potenziale di rafforzamento del potere di mercato. Tra gli strumenti tecnici utilizzati a tal fine rientra l'indice di concentrazione Herfindahl-Hirschman (HHI), che misura il livello complessivo di concentrazione del mercato attraverso la somma dei quadrati delle quote detenute dalle imprese operanti nel mercato rilevante¹⁶⁸. Un elevato livello

¹⁶⁵ Commissione europea, *Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese*, pubblicati nella GUUE, C 31, 5 febbraio 2004, pp. 5–18 (2004/C 31/03).

¹⁶⁶ Legge 10 ottobre 1990, n. 287, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, art. 6.

¹⁶⁷ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini del diritto della concorrenza dell'Unione*, C/2024/1645, in G.U.U.E., C, 22 febbraio 2024; v. anche Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Linee guida in materia di concentrazioni*, Roma, ultima versione vigente.

¹⁶⁸ Commissione europea – Eurostat, *Glossary: Herfindahl-Hirschman Index (HHI)*, in *Statistics Explained*, disponibile on line.

dell'indice, ovvero un incremento significativo dello stesso a seguito della concentrazione, può rappresentare un primo indicatore di riduzione della pressione concorrenziale, pur non essendo di per sé decisivo ai fini della valutazione.

Tuttavia, l'AGCM adotta un approccio sostanziale e non meramente quantitativo: le quote vengono sempre lette alla luce di ulteriori fattori strutturali, quali il grado di concentrazione complessiva del mercato, la presenza di concorrenti effettivi o potenziali e la dinamica competitiva del settore¹⁶⁹.

Particolare rilievo assume l'analisi delle barriere all'entrata e all'espansione, che possono impedire l'ingresso di nuovi operatori o limitare la capacità dei concorrenti esistenti di contrastare il potere dell'impresa risultante dalla concentrazione. Tali barriere possono essere di natura economica (elevati costi fissi o investimenti iniziali), normativa (regimi autorizzativi o concessori), tecnologica o legata alla disponibilità di asset strategici. In presenza di barriere elevate, anche un aumento moderato delle quote di mercato può tradursi in un rafforzamento significativo della posizione dominante¹⁷⁰. L'Autorità valuta inoltre il potere contrattuale della domanda, ossia la capacità dei clienti di esercitare una pressione competitiva sull'impresa concentrata. In mercati caratterizzati da grandi acquirenti o da clienti professionalmente organizzati, tale controbilanciamento può attenuare il rischio di comportamenti anticoncorrenziali. Al contrario, in presenza di domanda frammentata o poco informata, il potere di mercato dell'offerta tende ad accentuarsi¹⁷¹.

Accanto a questi elementi, l'AGCM considera anche aspetti qualitativi, quali il controllo di infrastrutture essenziali, l'accesso privilegiato a input fondamentali, la forza del marchio e la capacità finanziaria delle imprese coinvolte. L'insieme di tali fattori concorre a determinare se l'operazione possa generare effetti unilaterali (incremento dei prezzi, riduzione della qualità o dell'innovazione) oppure effetti coordinati, favorendo comportamenti collusivi tra i principali operatori del mercato.

Nel complesso, sulla base del modello europeo fondato sul criterio del significativo impedimento alla concorrenza effettiva, l'Autorità procede all'applicazione del test SIEC (*Significant Impediment to Effective Competition*), previsto dall'art. 2 del

¹⁶⁹ Commissione europea, *Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese*, 2004/C 31/03, in G.U.U.E., C 31, 5 febbraio 2004, par. 14–21.

¹⁷⁰ Commissione europea, *Orientamenti sulle concentrazioni orizzontali*, cit., par. 68–74; Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, 20 gennaio 2004, art. 2.

¹⁷¹ Commissione europea, *Orientamenti sulle concentrazioni orizzontali*, cit., par. 64–67.

Regolamento (CE) n. 139/2004. Tale criterio permette di accertare se sussista un ostacolo significativo alla concorrenza effettiva nel mercato interno, anche in assenza della creazione o del rafforzamento di una posizione dominante. Qualora emerga un rischio concreto di alterazione sostanziale delle dinamiche concorrenziali, l'operazione potrà essere vietata o autorizzata con condizioni; diversamente, potrà essere dichiarata compatibile con il mercato interno¹⁷².

L'obiettivo non è dunque soltanto accertare la presenza di un'impresa dominante, ma comprendere se la nuova struttura di mercato possa compromettere in modo duraturo il processo concorrenziale, con conseguenze negative per i consumatori e per l'efficienza allocativa del sistema economico.

In tale prospettiva, il controllo delle concentrazioni assume una funzione essenziale di prevenzione: l'intervento dell'AGCM mira a evitare che modifiche strutturali del mercato producano, nel medio-lungo periodo, una riduzione del benessere dei consumatori e un indebolimento del processo competitivo. Ne deriva un modello di analisi che integra indicatori quantitativi e valutazioni qualitative, confermando il ruolo dell'Autorità quale garante dell'equilibrio tra libertà di iniziativa economica e tutela della concorrenza.

2.2.3 *I rimedi imposti dall'AGCM*

Nel controllo delle concentrazioni, i rimedi rappresentano lo strumento principale attraverso cui l'AGCM interviene per neutralizzare gli effetti anticoncorrenziali potenzialmente derivanti dall'operazione, consentendone la realizzazione. Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 287/1990, l'Autorità può autorizzare una concentrazione subordinandola all'adempimento di specifiche condizioni o obblighi, qualora ritenga

¹⁷² Il comma 6 dell'articolo 1 della Legge 287/1990, rappresenta un importante allineamento al modello europeo di valutazione al fine di apprezzare l'impatto competitivo delle concentrazioni sui mercati, sostituendo il criterio legato alla creazione o rafforzamento di una posizione dominante (test di dominanza) con quello che si fonda sull'ostacolo significativo della concorrenza effettiva sul mercato nazionale (test SIEC). Il test di dominanza prevedeva che una concentrazione potesse essere vietata (o eventualmente autorizzata fermo il rispetto di determinate condizioni strutturali e/o comportamentali imposte dall'Autorità) laddove costituisse o rafforzasse una posizione dominante in modo tale da ridurre in maniera sostanziale e durevole la concorrenza.

G. Scaramuzzino, *Le recenti riforme normative sul procedimento amministrativo di valutazione delle concentrazioni effettuato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, in Forum di Amministrazione in Cammino, 3 aprile 2025, disponibile on line.

che tali misure siano idonee a ripristinare un adeguato livello di concorrenza nel mercato rilevante¹⁷³.

Da un punto di vista funzionale, i rimedi operano ex ante, evitando che il rafforzamento del potere di mercato si traduca in effetti negativi per i consumatori, quali aumenti di prezzo, riduzione della qualità o rallentamento dell'innovazione. Il ricorso agli impegni costituisce una soluzione intermedia tra l'autorizzazione semplice e il divieto, favorendo un equilibrio tra efficienza economica e protezione della concorrenza.

In linea con l'impostazione europea, è possibile distinguere tra rimedi strutturali e rimedi comportamentali. I primi incidono direttamente sulla struttura del mercato e comprendono, in particolare, la cessione di rami d'azienda, marchi o partecipazioni societarie. Tali misure sono generalmente considerate preferibili, poiché producono effetti duraturi e riducono la necessità di un monitoraggio continuo da parte dell'Autorità¹⁷⁴.

I rimedi comportamentali, invece, consistono in obblighi di condotta imposti alle imprese coinvolte, come impegni di accesso non discriminatorio a infrastrutture o reti, obblighi di fornitura, limitazioni contrattuali o vincoli sui prezzi. Possono risultare utili soprattutto nei mercati regolati o caratterizzati da infrastrutture essenziali, ma presentano una maggiore complessità applicativa, poiché richiedono un controllo costante nel tempo e possono risultare meno efficaci nel modificare stabilmente gli assetti concorrenziali¹⁷⁵.

L'AGCM valuta poi l'adeguatezza dei rimedi sulla base di criteri quali l'idoneità a eliminare le criticità concorrenziali individuate, la tempestività della loro attuazione e la verificabilità del loro rispetto. In particolare, l'Autorità richiede che gli impegni siano chiari, proporzionati e direttamente collegati ai problemi concorrenziali emersi nel corso dell'istruttoria. Tale approccio riflette il principio di proporzionalità dell'intervento

¹⁷³ Legge 10 ottobre 1990, n. 287, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, art. 6, comma 2.

¹⁷⁴ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione concernente i rimedi accettabili a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio e del regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione*, 2008/C 267/01, in G.U.U.E., C 267, 22 ottobre 2008, par. 15–23.

¹⁷⁵ Commissione europea, *Comunicazione sui rimedi*, cit., par. 61–69;

Commissione europea, *Avviso sui rimedi accettabili ai sensi del regolamento (CE) n. 139/2004 e del regolamento (CE) n. 802/2004*, GUUE C 267 del 22 ottobre 2008: Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e al regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti.

Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, 16 dicembre 2002, relativo all'attuazione delle regole sulla concorrenza di cui agli artt. 81 e 82 del Trattato.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Linee guida sul controllo delle concentrazioni fra imprese*, 2021, par. 5.

pubblico, secondo cui le misure correttive devono limitarsi a quanto strettamente necessario per ripristinare le condizioni di concorrenza effettiva¹⁷⁶.

I rimedi rappresentano pertanto una funzione importante nel sistema di tutela della concorrenza, poiché attraverso l'imposizione di misure mirate, l'AGCM persegue l'obiettivo di preservare il dinamismo concorrenziale senza ostacolare i processi di riorganizzazione industriale, confermando il carattere equilibrato e pragmatico del controllo delle concentrazioni¹⁷⁷.

2.3 Le impugnazioni delle decisioni dell'Autorità

2.3.1 Il sistema di tutela giurisdizionale

Le decisioni adottate dall'AGCM nell'ambito del controllo delle concentrazioni sono sottoposte a sindacato giurisdizionale, quale presidio del rispetto dei principi di legalità, proporzionalità e tutela delle situazioni giuridiche soggettive delle imprese coinvolte. Il sistema italiano di tutela si colloca all'interno del più ampio assetto della giustizia amministrativa e consente alle parti interessate di impugnare i provvedimenti dell'Autorità dinanzi al giudice amministrativo.

Ai sensi dell'art. 135, comma 1, lett. b), del Codice del processo amministrativo, la competenza in primo grado sulle controversie in materia antitrust è attribuita in via esclusiva al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio. Tale scelta legislativa risponde all'esigenza di assicurare uniformità interpretativa e un elevato livello di specializzazione tecnica del giudice, tenuto conto della complessità economica e della marcata componente tecnico-discrezionale che caratterizzano le valutazioni svolte dall'AGCM¹⁷⁸.

Contro le sentenze del TAR del Lazio è ammesso appello dinanzi al Consiglio di Stato, che costituisce il giudice amministrativo di ultima istanza. Il sistema del doppio grado di giudizio assicura un controllo effettivo sulla legittimità dei provvedimenti adottati dall'Autorità, offrendo alle imprese coinvolte uno strumento di tutela pienamente coerente con le garanzie del giusto processo.

¹⁷⁶ Art. 6, legge 10 ottobre 1990, n. 287.

¹⁷⁷ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, art. 8, par. 2.

¹⁷⁸ Art. 135, comma 1, lett. b), d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo); v. anche art. 33, legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Sotto il profilo sostanziale, il sindacato del giudice amministrativo non si esaurisce nella verifica della mera regolarità procedurale, ma può estendersi anche alle valutazioni economiche complesse poste a fondamento delle decisioni dell'AGCM. Pur trattandosi di ambiti caratterizzati da discrezionalità tecnica, la giurisprudenza ha progressivamente intensificato il livello di scrutinio, riconoscendo la possibilità di sindacare la coerenza logica dell'istruttoria, l'adeguatezza e la congruità della motivazione, nonché la ragionevolezza delle conclusioni raggiunte¹⁷⁹.

In particolare, il giudice è chiamato a verificare che l'Autorità abbia correttamente individuato il mercato rilevante, valutato in modo adeguato le quote di mercato delle imprese coinvolte, considerato l'esistenza di eventuali barriere all'ingresso e fornito una motivazione congrua in ordine all'imposizione di misure correttive. Tale scrutinio è volto a prevenire che eventuali errori di analisi economica o carenze istruttorie possano tradursi in decisioni arbitrarie o sproporzionate.

Nel contesto delle operazioni di concentrazione, l'impugnazione assume una rilevanza peculiare anche sotto il profilo temporale, poiché tali operazioni economiche sono spesso caratterizzate da esigenze di rapidità e certezza. In questa prospettiva, il sistema processuale prevede strumenti cautelari che consentono al giudice di sospendere l'efficacia del provvedimento impugnato, qualora ricorrano i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*¹⁸⁰. Tale meccanismo realizza un equilibrio tra l'interesse pubblico alla tutela della concorrenza e l'interesse delle imprese alla continuità e stabilità della propria attività economica.

Dal punto di vista sistemico, la possibilità di ricorso giurisdizionale contribuisce a rafforzare la legittimazione dell'azione dell'AGCM e ad accrescere la trasparenza, imponendo all'Autorità il rispetto di elevati standard motivazionali e di rigorose garanzie procedurali.

Parallelamente, il controllo esercitato dal giudice favorisce la progressiva formazione di un patrimonio di precedenti interpretativi, idoneo a orientare la prassi amministrativa e ad accrescere la prevedibilità delle decisioni future.

¹⁷⁹ Cons. Stato, sez. VI, 29 luglio 2011, n. 4546;

Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2018, n. 2380;

Corte di giustizia dell'Unione europea, 15 febbraio 2005, causa C-12/03 P, Commissione c. Tetra Laval BV, in materia di controllo giurisdizionale sulle valutazioni economiche complesse.

(La sentenza Tetra Laval è fondamentale perché afferma che il giudice deve verificare l'esattezza materiale dei fatti, l'assenza di errori manifesti di valutazione e la coerenza del ragionamento economico).

¹⁸⁰ Art. 55, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo).

Nel complesso, il sistema di tutela giurisdizionale rappresenta un elemento strutturale dell'architettura del controllo delle concentrazioni in Italia. Esso assicura un equilibrio tra l'esercizio dei poteri pubblici attribuiti all'Autorità e la salvaguardia delle posizioni giuridiche soggettive delle imprese coinvolte, collocando l'attività dell'AGCM all'interno di una dinamica istituzionale fondata sull'interazione tra amministrazione e giurisdizione. Tale assetto contribuisce a rafforzare l'effettività del diritto della concorrenza, garantendo che le scelte regolatorie risultino non solo economicamente fondate, ma anche giuridicamente coerenti e sostenibili¹⁸¹.

2.3.2 *Il tipo di sindacato del giudice*

Il controllo esercitato dal giudice amministrativo sulle decisioni dell'AGCM si configura come un sindacato pieno sulla legittimità dell'atto¹⁸², che si estende anche ai profili caratterizzati da discrezionalità tecnica¹⁸³, pur senza tradursi in una sostituzione del giudice alle valutazioni dell'Autorità. Tale modello riflette l'esigenza di bilanciare, da un lato, l'autonomia tecnico-valutativa propria di un'autorità indipendente e, dall'altro, il diritto delle imprese a una tutela giurisdizionale effettiva.

In linea generale, il giudice procede a una verifica completa della correttezza del procedimento, del rispetto delle garanzie partecipative, dell'adeguatezza e completezza dell'istruttoria, nonché della congruità della motivazione. Anche aspetti quali la definizione del mercato rilevante, l'accertamento dei fatti e la coerenza logica del percorso argomentativo seguito dall'Autorità sono oggetto di scrutinio giurisdizionale, volto a escludere errori manifesti, travisamenti dei fatti, illogicità o incongruenze metodologiche¹⁸⁴.

Diverso è il piano delle valutazioni economiche complesse, quali quelle relative agli effetti concorrenziali prospettici di una concentrazione o all'idoneità dei rimedi a

¹⁸¹ Corte cost., 3 febbraio 2012, n. 20; sul principio di effettività della tutela giurisdizionale nei confronti dei provvedimenti delle autorità indipendenti.

¹⁸² Cons. Stato, sez. VI, 13 febbraio 2019, n. 1032.

¹⁸³ In giurisprudenza, sulla distinzione tra discrezionalità amministrativa e discrezionalità tecnica, v. Cons. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2013, n. 834.

¹⁸⁴ Sul modello di sindacato pieno sulla legittimità:

Cons. Stato, sez. VI, 29 luglio 2011, n. 4546;

Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2018, n. 2380;

D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (*Codice del processo amministrativo*), artt. 7 e 134.

Queste pronunce ribadiscono che il giudice amministrativo esercita un controllo pieno sulla legittimità, comprensivo della verifica su istruttoria e motivazione.

neutralizzare tali effetti. In tali ambiti, la giurisprudenza riconosce all'AGCM un significativo margine di discrezionalità tecnica, che circoscrive l'intervento del giudice alla verifica della ragionevolezza, proporzionalità, coerenza interna e correttezza metodologica delle conclusioni raggiunte. Il sindacato giurisdizionale non si traduce, pertanto, in una sostituzione delle valutazioni dell'Autorità, ma è volto a controllarne la solidità logica e l'attendibilità tecnica¹⁸⁵.

Tale orientamento è stato più volte ribadito dal Consiglio di Stato, secondo cui il giudice amministrativo può scrutinare le valutazioni dell'AGCM sotto il profilo della correttezza del metodo seguito, della completezza dell'istruttoria e della congruità della motivazione, senza tuttavia procedere a una autonoma rielaborazione delle analisi economiche svolte.

In questa prospettiva, il controllo giurisdizionale assume la forma di un sindacato intrinseco non sostitutivo, diretto ad accertare che l'Autorità abbia fondato le proprie decisioni su basi istruttorie solide e su un percorso argomentativo coerente e tecnicamente attendibile¹⁸⁶.

Nel contesto delle concentrazioni, tale modello di controllo assume una rilevanza particolarmente significativa, in quanto le decisioni dell'AGCM si fondano su valutazioni prospettive relative all'evoluzione dei mercati e ai comportamenti futuri delle imprese coinvolte. Il giudice è pertanto chiamato a verificare che tali previsioni siano supportate da elementi oggettivi e da un'analisi economicamente fondata e metodologicamente coerente, senza tuttavia sostituire il proprio apprezzamento tecnico a quello dell'Autorità.

Questo assetto contribuisce a delineare un equilibrio istituzionale tra amministrazione indipendente e giurisdizione: l'AGCM mantiene un ruolo centrale nell'apprezzamento tecnico delle dinamiche concorrenziali, mentre il giudice assicura il rispetto dei principi

¹⁸⁵ Sul controllo delle valutazioni tecnico-economiche complesse:

Corte di giustizia dell'Unione europea, 15 febbraio 2005, causa C-12/03 P, *Commissione c. Tetra Laval BV*;

Corte di giustizia dell'Unione europea, 22 ottobre 2002, causa T-5/02, *Airtours plc c. Commissione*;

Cons. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2013, n. 834.

La giurisprudenza europea afferma che il giudice deve verificare l'esattezza dei fatti, l'assenza di errori manifesti e la coerenza del ragionamento economico, senza sostituirsi all'autorità nelle scelte tecniche.

¹⁸⁶ Sul sindacato intrinseco non sostitutivo e discrezionalità tecnica:

Cons. Stato, sez. VI, 30 gennaio 2017, n. 364;

Cons. Stato, sez. VI, 6 marzo 2019, n. 1547.

In tali decisioni si chiarisce che il controllo riguarda la correttezza del metodo e la congruità della motivazione, non la rielaborazione autonoma dell'analisi economica.

Cons. Stato, sez. VI, 2 febbraio 2017, n. 475.

Cons. Stato, sez. VI, 13 maggio 2011, n. 2925.

di legalità e proporzionalità, nonché la tutela delle posizioni soggettive delle imprese. Ne deriva un sistema nel quale il controllo giurisdizionale non indebolisce l'efficacia dell'*enforcement* antitrust, ma ne rafforza la legittimazione, imponendo all'Autorità elevati standard di trasparenza, coerenza argomentativa e rigore analitico¹⁸⁷.

2.3.3 *Il controllo giurisdizionale sulle valutazioni economiche dell'AGCM*

Uno dei profili più delicati del sistema di tutela giurisdizionale in materia antitrust concerne l'estensione del controllo esercitato dal giudice amministrativo sulle valutazioni economiche svolte dall'AGCM. Le decisioni in materia di concentrazioni si fondano, infatti, su analisi tecnico-economiche complesse, che richiedono l'elaborazione di dati di mercato, la definizione del mercato rilevante, la stima delle quote successive all'operazione e la formulazione di previsioni circa gli effetti concorrenziali futuri. In tale contesto, la questione centrale attiene alla determinazione dell'intensità del sindacato giurisdizionale rispetto a valutazioni che, pur incidendo su posizioni giuridiche soggettive, implicano apprezzamenti di natura specialistica.

La giurisprudenza amministrativa ha progressivamente chiarito che le valutazioni economiche dell'AGCM rientrano nell'ambito della discrezionalità tecnica, distinta dalla discrezionalità amministrativa in senso stretto. Quest'ultima implica scelte di opportunità tra più opzioni legittime, mentre la discrezionalità tecnica consiste in un apprezzamento fondato sull'applicazione di criteri economici e scientifici a fatti previamente accertati. Il sindacato del giudice non può tradursi in una sostituzione delle proprie valutazioni a quelle dell'Autorità, ma deve limitarsi a verificare la correttezza del metodo seguito, la completezza dell'istruttoria e la coerenza logico-argomentativa della decisione adottata¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Corte cost., 3 febbraio 2012, n. 20, in tema di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale; art. 24 Costituzione;

art. 6 CEDU (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), ratificata con l. 4 agosto 1955, n. 848.

¹⁸⁸ Discrezionalità tecnica e limiti del sindacato:

Cons. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2013, n. 834;

Cons. Stato, sez. VI, 30 gennaio 2017, n. 364;

Corte di giustizia dell'Unione europea, 15 febbraio 2005, causa C-12/03 P, *Commissione c. Tetra Laval BV*.

In tale pronuncia la Corte afferma che il giudice deve verificare l'esattezza materiale dei fatti, l'assenza di errori manifesti e la coerenza del ragionamento economico, senza sostituirsi all'autorità nell'apprezzamento tecnico-discrezionale.

In particolare, il Consiglio di Stato ha affermato che il giudice amministrativo può esercitare un controllo penetrante sulle valutazioni tecniche dell'Autorità, verificando che esse siano fondate su dati attendibili, su un'analisi non illogica e su un percorso motivazionale adeguato. Resta tuttavia preclusa al giudice la possibilità di procedere a una autonoma rielaborazione dell'analisi economica svolta dall'AGCM o di sostituire la propria prognosi a quella dell'Autorità.

In dottrina, tale modello è stato qualificato come sindacato intrinseco non sostitutivo: il giudice è chiamato a valutare la ragionevolezza, la proporzionalità e la coerenza metodologica della decisione, senza però sovrapporre il proprio apprezzamento tecnico a quello dell'amministrazione indipendente¹⁸⁹.

Nel caso delle concentrazioni, tale impostazione assume un rilievo particolarmente significativo con riferimento alla valutazione prospettica degli effetti dell'operazione. L'AGCM è infatti chiamata a stimare se la concentrazione sia idonea a determinare un significativo impedimento alla concorrenza effettiva, formulando previsioni sull'evoluzione futura del mercato e sulle dinamiche competitive. Il controllo giurisdizionale si concentra, pertanto, sull'attendibilità e plausibilità delle ipotesi economiche adottate, sulla coerenza tra i dati raccolti e le conclusioni raggiunte, nonché sull'assenza di errori manifesti di valutazione.

Tale modello di sindacato consente di preservare l'autonomia tecnico-valutativa dell'Autorità, evitando che il giudice si trasformi in un decisore economico alternativo; al contempo, esso garantisce un controllo effettivo contro eventuali arbitrii o carenze istruttorie. In questo modo, il sistema realizza un equilibrio tra l'esigenza di specializzazione tecnica dell'AGCM e la tutela giurisdizionale delle imprese, assicurando che le decisioni in materia di concentrazioni risultino non solo economicamente fondate, ma anche giuridicamente coerenti e sostenibili.

¹⁸⁹ Sindacato penetrante ma non sostitutivo:

Cons. Stato, sez. VI, 29 luglio 2011, n. 4546;

Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2018, n. 2380;

Tribunale di primo grado (oggi Tribunale dell'Unione europea), 22 ottobre 2002, causa T-5/02, *Airtours plc c. Commissione*.

Airtours è centrale per le concentrazioni: chiarisce che il controllo deve riguardare la solidità dell'analisi economica e la plausibilità delle conclusioni, specie nelle valutazioni prospettiche.

2.4 Le decisioni dell'AGCM: analisi di alcuni casi di concentrazioni

Nell'ambito dell'analisi delle decisioni adottate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in materia di controllo delle concentrazioni, risulta opportuno esaminare alcune fattispecie concrete, al fine di verificare in che modo i criteri normativi ed economici trovino applicazione nella prassi decisionale dell'Autorità. A tal fine, verranno esposti un caso di operazione non soggetta, un'operazione conclusa senza avvio di istruttoria, un'operazione per la quale è stata avviata la fase istruttoria e, infine, un caso con esito sanzionatorio, così da offrire una visione delle diverse possibili conclusioni del procedimento.

2.4.1 *Operazione non soggetta*

Tra le operazioni di concentrazione esaminate dall'Autorità nel 2024, il caso C12613 è relativo al settore lattiero-caseario e riguarda l'acquisizione del controllo di Saviola S.p.A. da parte di Latteria Soresina Società Cooperativa Agricola e Zanetti S.p.A. L'operazione, notificata all'AGCM il 1° marzo 2024, si distingue per la sua articolazione in due fasi successive, caratterizzate da una ripartizione concordata degli *asset* produttivi tra le parti acquirenti.

All'esito dell'operazione, pertanto, Latteria Soresina e Zanetti acquisiranno il controllo di due distinti rami d'azienda, risultanti dalla suddivisione degli *asset* di Saviola. Nella propria adunanza del 26 marzo 2024, con provvedimento n. 31148, l'AGCM ha stabilito che l'operazione comunicata dà luogo a due concentrazioni ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. b), legge n. 287/1990, poiché, dopo una prima fase, segue l'acquisizione del controllo esclusivo da parte di Latteria Soresina e Zanetti, ciascuna, di un ramo d'impresa separato di Saviola¹⁹⁰. In particolare, secondo i consolidati orientamenti comunitari, la prima fase non costituisce una concentrazione, dovendosi considerare rilevanti solo le successive acquisizioni del controllo esclusivo da parte delle due imprese acquirenti. Ciò in ragione del fatto che la ripartizione degli *asset* è

¹⁹⁰ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Caso C12613–Latteria Soresina Società Cooperativa Agricola-Zanetti/Saviola*, Provvedimento n. 31148 del 26 marzo 2024, pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 15/2024.

giuridicamente vincolante e destinata a realizzarsi con certezza in un arco temporale contenuto¹⁹¹.

Le concentrazioni in esame rientrano nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'art. 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004. Tuttavia, esse non sono soggette all'obbligo di comunicazione preventiva previsto dall'art. 16, commi 1 e 2, poiché, per ciascuna delle due concentrazioni individuate, il fatturato totale realizzato a livello nazionale nell'ultimo esercizio di riferimento (in questo caso il 2022) per la valutazione dell'operazione dall'insieme delle imprese interessate è risultato inferiore alla soglia di 532 milioni di euro¹⁹². L'AGCM ha pertanto deliberato il non luogo a procedere, ritenendo l'operazione non soggetta a comunicazione preventiva ai sensi dell'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990. Le conclusioni sono state comunicate alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy, ai sensi dell'art. 16, comma 4, della medesima legge.

Con comunicato stampa del 19 aprile 2024, la cordata composta da Latteria Soresina SCA e Zanetti S.p.A. ha annunciato l'accordo per l'acquisizione del 100% di Saviola S.p.A., evidenziando il rafforzamento della presenza delle due imprese nel mercato dei formaggi DOP, in particolare Grana Padano e Parmigiano Reggiano¹⁹³. Di seguito, dal 1° aprile 2025, come previsto dagli accordi, la cordata ha perfezionato la scissione di Saviola mediante la ripartizione degli *asset*, sottolineando come tale modello di gestione congiunta rappresenti un'esperienza innovativa e replicabile nel settore¹⁹⁴.

2.4.2 Operazione senza avvio istruttoria

L'operazione C12596 oggetto del Provvedimento n. 31041 del 23 gennaio 2024 dell'AGCM, riguarda l'acquisizione del controllo esclusivo di Baiauto S.p.A. da parte di Bossoni Automobili S.p.A., entrambe attive nella distribuzione al dettaglio di autovetture e veicoli commerciali leggeri per i marchi del gruppo Volkswagen. L'analisi

¹⁹¹ Sul criterio di valutazione unitaria di operazioni "collegate" e sulla rilevanza della fase che determina l'acquisizione del controllo, cfr. Commissione europea, *Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings*, 2008/C 95/01 (in particolare, la parte dedicata alle operazioni interdipendenti e alle transazioni in più fasi).

¹⁹² Limite in vigore alla data del provvedimento.

¹⁹³ Latteria Soresina SCA – Zanetti S.p.A., *Comunicato stampa*, 19 aprile 2024, annuncio accordo per acquisizione del 100% di Saviola S.p.A., disponibile on line.

¹⁹⁴ Latteria Soresina SCA, *Comunicato stampa del 31 marzo 2025*, riferimento al modello innovativo di gestione e collaborazione tra operatori concorrenti; *Comunicato stampa del 1° aprile 2025*, dati operativi relativi alla scissione e ripartizione degli *asset*, disponibile on line.

del caso si è concentrata sulla valutazione degli effetti dell'operazione nei mercati rilevanti della distribuzione automobilistica e dell'assistenza post-vendita a livello locale, con particolare riferimento alla provincia di Reggio Emilia, area in cui opera la società target e in cui il gruppo Bossoni non è presente.

L'operazione comunicata, in quanto finalizzata all'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, e soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore alle soglie previste.

Per la valutazione dell'operazione è stato analizzato il mercato di riferimento sotto il profilo merceologico (distribuzione al dettaglio di autoveicoli, ricambi e servizi post vendita), mentre si è ritenuto locale sotto il profilo dell'estensione geografica, in considerazione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e, dell'importanza da questi attribuita alla prossimità dei punti di vendita e assistenza.

Per quanto riguarda invece l'analisi degli effetti dell'operazione, l'AGCM ha stabilito che non appare idonea a determinare effetti distorsivi per la concorrenza. In particolare Bossoni, non avendo sedi nella provincia di Reggio Emilia, non sviluppa fatturato in tale mercato e anche le quote detenute dalla società target risultano modeste. Pertanto, a esito dell'operazione, l'entità risultante dalla concentrazione sarà in grado di esprimere quote di mercato non superiori al 5%. Infine, in tutti i mercati interessati dall'operazione sono attivi numerosi e qualificati concorrenti. La concentrazione non ostacola pertanto la concorrenza nei mercati interessati e non determina la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990. L'AGCM ha deliberato di conseguenza il non avvio dell'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), *C12596- Bossoni Automobili/Baiauto*, Provvedimento n. 31041 del 23 gennaio 2024, pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 6/2024.

2.4.3 *Operazione autorizzata con condizioni*

Nel caso C12710, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è intervenuta per valutare un'operazione di concentrazione di particolare rilievo nel settore bancario nazionale, pervenuta in data 26 febbraio 2025, avente ad oggetto l'offerta pubblica di scambio volontaria¹⁹⁶ promossa da BPER Banca S.p.A. sulla totalità delle azioni ordinarie di Banca Popolare di Sondrio S.p.A., finalizzata all'acquisizione del controllo e alla successiva revoca della quotazione dall'Euronext Milan.

L'operazione si inserisce nell'attuale fase di consolidamento del settore finanziario e bancario italiano ed è principalmente volta al miglioramento dell'efficienza operativa, senza perdere le specifiche competenze a livello locale e i legami con il territorio di ciascun istituto. L'operazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990, ne rientra nell'ambito di applicazione ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge. Per la valutazione dell'operazione, l'AGCM analizza prima di tutto i mercati rilevanti, ricompresi, in particolare, nei settori bancario tradizionale (mercati della raccolta e mercati degli impieghi), del risparmio amministrato, del credito al consumo, del factoring, del leasing, degli strumenti di pagamento, del risparmio gestito e assicurativo. Di seguito, per verificare gli effetti dell'operazione, l'analisi in ogni mercato di riferimento è stata svolta in via preliminare con uno *screening* effettuato su base provinciale. Per le province la cui quota *post-merger* non consente di escludere la presenza di un ostacolo alla concorrenza effettiva nel mercato, è stata inoltre effettuata l'analisi del grado di concentrazione attraverso il calcolo dell'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI).

Dopo le indagini effettuate, l'AGCM ha ritenuto che l'operazione fosse suscettibile di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati locali degli impieghi alle famiglie produttrici e alle piccole imprese delle province di Varese, Pavia e Como, non essendo invece in grado di alterare gli assetti competitivi negli altri mercati rilevanti.

¹⁹⁶ Borsa Italiana S.p.A., *Offerta pubblica di scambio (OPSC)*, in Glossario finanziario, ove si definisce l'OPSC come "una particolare fattispecie di OPA che si caratterizza per il fatto che il pagamento dei titoli acquisiti avviene mediante la consegna di altri strumenti finanziari".

Di conseguenza, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha avviato un’istruttoria ai sensi dell’articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990 nei confronti di BPER Banca S.p.A. e Banca Popolare di Sondrio S.p.A., concedendo alle parti dieci giorni per esercitare il diritto di essere sentite¹⁹⁷. Nel corso del procedimento sono state infatti svolte audizioni e sono state inviate richieste di informazioni anche alle principali banche concorrenti, nonché alla Banca d’Italia, al fine di approfondire le dinamiche concorrenziali nei mercati locali interessati.

Successivamente, con provvedimento n. 31586 del 1° luglio 2025, l’Autorità ha autorizzato l’operazione, subordinandola all’attuazione di specifiche misure correttive ai sensi dell’articolo 6, comma 2, della legge n. 287/1990, tra cui la cessione di alcune filiali da parte di BPER Banca S.p.A.¹⁹⁸.

2.4.4 Operazione con sanzioni

Nel caso C12667 l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è stata chiamata a valutare un’operazione di concentrazione nel settore della grande distribuzione organizzata, avente ad oggetto l’acquisizione da parte di PAC 2000A Società Cooperativa, principale cooperativa del Consorzio Nazionale Dettaglianti CONAD S.c. a r.l., di tredici punti vendita a insegna DOC situati a Roma e provincia, attivi nella distribuzione al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo.

Nel dicembre 2024, con delibera n. 31424, l’Autorità, sulla base dell’istruttoria svolta, ha accertato che l’operazione di concentrazione oggetto del procedimento fosse suscettibile di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati identificati, prescrivendo misure necessarie a ripristinare condizioni di concorrenza effettiva, essendo l’operazione già stata realizzata. In particolare, i dati analizzati evidenziavano come l’operazione, valutando gli effetti unilaterali, aveva fatto venir meno gli incentivi a competere tra due concorrenti prossimi. Tali conclusioni erano basate su complesse analisi, tra cui il calcolo delle quote dell’entità *post merger* e il livello di concentrazione (HHI).

¹⁹⁷ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, C12710 – BPER Banca/Banca Popolare di Sondrio, Provvedimento n. 31519 del 8 aprile 2025 (avvio istruttoria), pubblicato nel Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 14/2025.

¹⁹⁸ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, C12710 – BPER Banca/Banca Popolare di Sondrio, Provvedimento n. 31586 del 1° luglio 2025 (chiusura istruttoria), pubblicato nel Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 26/2025.

Tuttavia, da verifiche a campione effettuate per approfondire la corretta determinazione delle quote di mercato, l’Autorità aveva accertato che le informazioni fornite da PAC 2000A, in risposta a una richiesta stessa dell’Autorità, erano inesatte e fuorvianti.

Non essendo emersi elementi che dimostrassero un intento doloso, la condotta era stata qualificata solo come colposa, poiché PAC aveva riconosciuto l’errore e non era risultata alcuna volontà di ingannare l’Autorità su aspetti rilevanti per l’analisi concorrenziale.

Considerata la gravità del comportamento, l’Autorità ha ritenuto proporzionata una sanzione di 50.000 euro, comunque molto inferiore all’importo massimo pari all’1% del fatturato, poi ridotta a 25.000 euro in ragione della condotta collaborativa della società, stabilendo che la condotta costituisce violazione degli articoli 16-bis e 14, comma 5, della legge n. 287/1990. La descritta condotta di PAC, infatti, rientra pienamente nel campo d’applicazione delle norme sanzionatorie, in considerazione della necessità di assicurare la veridicità e correttezza delle informazioni che le imprese forniscono all’Autorità, a prescindere dalla loro eventuale rilevanza ai fini della decisione finale¹⁹⁹.

2.4.5 *Considerazioni preliminari all’analisi empirica*

Le prime evidenze emerse dall’analisi di singoli casi di concentrazione in diversi settori mostrano un quadro complessivamente articolato ma con alcune tendenze comuni. L’esame delle operazioni nei diversi comparti mostra come l’intensità del controllo vari in base alla struttura del mercato e al livello di concentrazione già esistente. Nel complesso, si osserva un andamento che riflette una crescente attenzione agli effetti concorrenziali concreti delle operazioni, con valutazioni sempre più fondate su analisi economiche puntuali e sulle specificità settoriali.

Il primo caso (operazione non soggetta) ha riguardato il settore lattiero-caseario italiano, interessato da un progressivo processo di concentrazione, con effetti differenziati lungo i vari livelli della filiera. In particolare, mentre la produzione primaria del latte mantiene una struttura frammentata, la trasformazione industriale e la commercializzazione evidenziano una crescente presenza di operatori di grandi dimensioni, spesso attivi su scala nazionale e internazionale²⁰⁰.

¹⁹⁹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *C12667 – PAC2000A/Rami di azienda di DOC Roma-Unicoop Firenze*, Provvedimento n. 31640 del 29 luglio 2025 (chiusura istruttoria), pubblicato nel Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 30/2025.

²⁰⁰ ISMEA – Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare, *Tendenze Lattiero caseario, sezione “Ultimi rapporti pubblicati”*, disponibile on line.

Un esempio emblematico di operazione su larga scala è rappresentato dall'acquisizione di Parmalat S.p.A. da parte di Lactalis, multinazionale francese leader mondiale nel settore, autorizzata nel 2011 dalla Commissione europea ai sensi del Regolamento (CE) n. 139/2004²⁰¹. Negli anni successivi, il consolidamento si è orientato verso segmenti a maggiore valore aggiunto, come dimostra l'operazione Lactalis/Nuova Castelli (2019), che ha rafforzato il presidio del gruppo nei mercati dei formaggi italiani destinati all'export²⁰². In questo quadro si colloca anche l'acquisizione di Saviola da parte di Latteria Soresina e Zanetti, esaminata dall'AGCM nel 2024, che assume rilievo in quanto riferita a imprese attive nel segmento dei formaggi DOP a pasta dura, dove processi di consolidamento possono incidere non solo sulla concorrenza, ma anche sugli equilibri dell'intera filiera²⁰³.

L'esempio di operazione senza avvio di istruttoria è relativo al settore delle concessionarie di autoveicoli, interessato da un processo di concentrazione che ha progressivamente modificato la struttura tradizionale del mercato, storicamente caratterizzato da una presenza diffusa di concessionari indipendenti. I mercati rilevanti sono spesso locali e caratterizzati da una forte interdipendenza tra vendita di autovetture nuove, servizi di assistenza post-vendita e attività di manutenzione.

Le case automobilistiche richiedono inoltre investimenti sempre più elevati in showroom, digitalizzazione, standard di marca e formazione del personale, rendendo difficilmente sostenibile l'attività per operatori di piccole dimensioni. In tale contesto, le acquisizioni e fusioni tra concessionarie consentono di conseguire economie di scala, razionalizzare i costi e rafforzare il potere contrattuale nei confronti dei costruttori, favorendo la nascita di gruppi multi-brand e multi-sede²⁰⁴.

L'AGCM ha più volte analizzato il settore alla luce del diritto della concorrenza, anche in relazione all'applicazione del Regolamento (UE) n. 461/2010 sugli accordi verticali nel settore automobilistico, che disciplina i rapporti tra costruttori e concessionari²⁰⁵. In tale quadro, le concentrazioni tra distributori possono determinare effetti restrittivi

²⁰¹ Commissione europea, Decisione relativa al caso M.5046 – Lactalis/Parmalat (2011), adottata ai sensi del Reg. (CE) n. 139/2004.

²⁰² Commissione europea, Decisione relativa al caso M.9094 – Lactalis/Nuova Castelli (2019), adottata ai sensi del Reg. (CE) n. 139/2004.

²⁰³ *Lo scenario competitivo del comparto lattiero-caseario*, in Alimentinews, 28 febbraio 2024, disponibile on line.

²⁰⁴ *Il futuro della distribuzione Automotive per il Dealer Network Study*, in Top Dealers Italia, disponibile on line.

²⁰⁵ Regolamento (UE) n. 461/2010 della Commissione, del 27 maggio 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea a categorie di accordi verticali e pratiche concordate nel settore automobilistico, in GUUE L 129 del 28 maggio 2010, p. 52 ss.

soprattutto nei mercati locali della vendita e dell'assistenza, riducendo le possibilità di scelta per i consumatori e rafforzando il potere di mercato dei gruppi concessionari²⁰⁶. Il caso BPER Banca-Banca Popolare di Sondrio (autorizzazione con condizioni) riguarda il settore bancario italiano, interessato, a partire dalla crisi finanziaria del 2008, da un intenso e strutturale processo di concentrazione, che ha inciso profondamente sull'assetto competitivo del mercato. Ne è derivata una progressiva riduzione del numero degli intermediari e un rafforzamento dei principali gruppi bancari operanti su scala nazionale.

In tale settore il controllo antitrust si intreccia in modo particolarmente intenso con la vigilanza esercitata dalla Banca d'Italia²⁰⁷.

Uno dei casi più rilevanti degli ultimi anni è rappresentato dall'acquisizione di UBI Banca da parte di Intesa Sanpaolo, autorizzata dall'AGCM nel 2020. L'operazione ha comportato una significativa ristrutturazione del sistema bancario italiano, dando luogo a un gruppo con quote di mercato molto elevate in numerosi mercati locali della raccolta e degli impieghi. Proprio in considerazione dei potenziali effetti anticoncorrenziali, l'Autorità ha subordinato l'autorizzazione all'adozione di misure correttive strutturali, consistenti nella cessione di un ampio numero di sportelli a favore di un operatore concorrente. Il caso evidenzia come, nel settore bancario, il controllo delle concentrazioni assuma una funzione essenziale di presidio dei mercati territoriali, nei quali la prossimità geografica e la rete di filiali continuano a rappresentare un fattore competitivo rilevante²⁰⁸.

Nel complesso, l'analisi delle concentrazioni nel settore bancario italiano evidenzia come il consolidamento rappresenti un fenomeno strutturale e, in larga misura, inevitabile. Tuttavia, esso solleva rilevanti interrogativi sotto il profilo concorrenziale, in particolare con riferimento alla riduzione del numero di operatori nei mercati locali, al rischio di aumento dei costi per la clientela e alla possibile esclusione di imprese di minori dimensioni dall'accesso al credito. In tale quadro, il controllo delle concentrazioni svolge una funzione cruciale di bilanciamento tra stabilità del sistema

²⁰⁶ *Dealer: meno concessionari, più marchi, più business*, in *Quattroruote*, sezione News– Lavoro, 31 gennaio 2025, disponibile on line.

F. Forni, *Rilancio concessionarie auto, strategie per il futuro del mercato*, in *Quotidiano Nazionale–Motori*, 3 febbraio 2025, disponibile on line.

²⁰⁷ Banca d'Italia, *Considerazioni finali del Governatore*, Relazione annuale, Roma, 30 maggio 2025.

²⁰⁸ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, provvedimento n. 28325/2020, Intesa Sanpaolo/UBI Banca.

bancario ed effettiva concorrenza, contribuendo a garantire che il processo di consolidamento avvenga in modo compatibile con i principi del diritto antitrust²⁰⁹.

Con riguardo infine al settore della grande distribuzione organizzata (“GDO”), (esempio di operazione con sanzioni), si è assistito negli ultimi anni a un progressivo aumento dei processi di concentrazione con la conseguente creazione di nuovi assetti di mercato.

La concorrenza si sviluppa oggi su più livelli, prezzo, qualità, varietà dei prodotti, copertura territoriale e forza dell’insegna, e coinvolge sia le grandi catene, sia reti di operatori giuridicamente distinti ma collegati tramite consorzi, cooperative o altre forme associative.

Queste operazioni sono generalmente finalizzate a ottenere economie di scala e sinergie, attraverso la centralizzazione degli acquisti, della logistica, delle strategie promozionali e della gestione dei prodotti a marchio del distributore (*private label*). A livello nazionale, la competizione si concentra sempre più tra grandi gruppi distributivi con un’identità di insegna uniforme e una forte presenza territoriale²¹⁰.

Proprio per i possibili effetti restrittivi della concorrenza nei mercati locali, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato monitora con particolare attenzione tali operazioni.

I casi richiamati rappresentano esempi concreti delle dinamiche di consolidamento in atto nei diversi settori considerati e offrono il presupposto per l’analisi dei provvedimenti che verrà svolta in seguito.

²⁰⁹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale del 31 marzo 2025*, attività di tutela del consumatore, credito e servizi bancari.

²¹⁰ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale del 31 marzo 2025*, focus sui processi concentrativi nel settore della grande distribuzione organizzata.

CAPITOLO III – ANALISI EMPIRICA DELLE DECISIONI DELL’AGCM NEL CONTROLLO DELLE CONCENTRAZIONI

3.1 Raccolta dei dati e criteri di classificazione delle operazioni

3.1.1 Fonti e metodologie di raccolta dei dati

L’analisi empirica sviluppata nel presente capitolo fa riferimento all’esame delle operazioni di concentrazione analizzate dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) nel periodo 2020 – 2025, il cui obiettivo principale è quello di ricostruire, mediante un’analisi sistematica dei provvedimenti adottati dall’Autorità, l’andamento delle concentrazioni nel periodo considerato e individuare eventuali tendenze ricorrenti nell’attività di controllo esercitata dall’AGCM. In particolare, l’analisi ha come obiettivo la valutazione della distribuzione delle operazioni di concentrazione nel tempo, nei diversi settori economici e in relazione agli esiti delle valutazioni effettuate dall’Autorità.

La raccolta dei dati è stata effettuata mediante la consultazione dei provvedimenti pubblicati sul sito istituzionale dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sezione dedicata alle decisioni in materia di concentrazioni²¹¹. Essa costituisce il principale riferimento per l’analisi, in quanto i provvedimenti dell’Autorità contengono informazioni dettagliate sulle operazioni notificate, sulle imprese coinvolte e sulle valutazioni effettuate. Per ciascun anno compreso tra il 2020 e il 2025 sono stati individuati e analizzati tutti i casi di concentrazione oggetto di decisione da parte dell’Autorità, con l’obiettivo di costruire un quadro il più possibile completo dell’attività svolta in questo ambito.

Una volta creato il *database*, sono state estratte le principali informazioni relative a ciascuna operazione, processo che ha comportato l’individuazione degli elementi ritenuti più significativi ai fini dell’analisi: l’identità dell’impresa acquirente, l’impresa oggetto dell’operazione, il settore economico o mercato merceologico interessato e l’esito della valutazione effettuata dall’Autorità.

La costruzione di una tabella di sintesi ha consentito di raccogliere i dati in maniera ordinata e omogenea, rappresentando uno strumento particolarmente utile nell’ambito di un’analisi empirica, poiché permette di sistematizzare un ampio insieme di

²¹¹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), *Banca dati delle delibere*, sito ufficiale dell’AGCM.

informazioni e di renderle facilmente confrontabili, potendo pertanto osservare meglio l'attività decisionale dell'Autorità e individuare possibili *pattern* ricorrenti nel controllo delle concentrazioni.

La sistematizzazione dei dati ha inoltre reso possibile effettuare successive elaborazioni finalizzate all'analisi delle operazioni di concentrazione da diverse prospettive: l'organizzazione dei dati raccolti consente di analizzare l'andamento delle operazioni nel tempo, osservando il numero di concentrazioni esaminate dall'AGCM per ciascun anno del periodo considerato, mentre la classificazione delle operazioni per settore economico permette di individuare eventuali ambiti nei quali le concentrazioni risultano più frequenti, fornendo indicazioni sulla struttura e sulla dinamica dei diversi mercati.

Un ulteriore elemento di interesse riguarda l'analisi degli esiti delle decisioni adottate dall'Autorità. Attraverso la raccolta e la sistematizzazione dei dati relativi ai provvedimenti è infatti possibile osservare con quale frequenza l'AGCM autorizzi le operazioni e in quali casi, invece, ritenga necessario avviare una procedura istruttoria o imporre specifiche condizioni al fine di evitare possibili effetti restrittivi della concorrenza.

La metodologia adottata permette di passare da una semplice raccolta descrittiva dei provvedimenti a un'analisi più strutturata e sistematica dell'attività dell'AGCM nel controllo delle concentrazioni, attraverso la costruzione di un dataset organizzato e comparabile, e individuando alcune dinamiche rilevanti dell'intervento dell'Autorità nel periodo considerato. I dati raccolti costituiranno dunque la base per le successive fasi dell'analisi, nelle quali le operazioni di concentrazione verranno classificate secondo specifici criteri e rappresentate attraverso tabelle e grafici, al fine di evidenziare in modo più chiaro i principali trend emergenti.

3.1.2 Criteri di classificazione delle operazioni di concentrazione

La fase di raccolta e organizzazione dei dati rappresenta un passaggio essenziale nell'ambito dell'analisi empirica, poiché consente di strutturare in modo sistematico le informazioni raccolte e di renderle comparabili tra loro. La classificazione dei dati permette infatti di trasformare un insieme di informazioni eterogenee, ricavate dai singoli provvedimenti dell'Autorità, in un dataset organizzato per l'elaborazione e l'analisi delle operazioni.

L'obiettivo dell'individuazione dei criteri di classificazione consiste nell'evidenziare alcune dimensioni rilevanti delle concentrazioni esaminate dall'AGCM, selezionando alcune variabili che consentano di analizzarle sotto diversi profili: la provenienza degli operatori economici coinvolti, il contesto economico o settore merceologico interessato e l'esito delle decisioni adottate dall'Autorità. Le operazioni sono così osservate non solo dal punto di vista numerico, ma anche sotto il profilo delle caratteristiche strutturali dei mercati e delle modalità di intervento dell'Autorità.

La prima variabile presa in considerazione riguarda la nazionalità dell'impresa acquirente. Per ciascuna operazione è stato quindi individuato se l'impresa che realizza l'acquisizione sia un soggetto italiano oppure un operatore estero; distinzione che consente di analizzare la provenienza degli investimenti e di osservare il ruolo degli operatori internazionali nelle operazioni di concentrazione che interessano il mercato italiano. Grazie alla classificazione tra imprese nazionali e imprese estere, è possibile evidenziare il grado di apertura del mercato italiano nei confronti di investitori stranieri e comprendere se le acquisizioni siano prevalentemente realizzate da imprese italiane oppure da gruppi internazionali.

Le operazioni di concentrazione rappresentano uno degli strumenti attraverso cui le imprese realizzano strategie di espansione e di rafforzamento della propria posizione competitiva, sia a livello nazionale sia livello globale, motivo per cui l'analisi di questa variabile assume una particolare rilevanza nel contesto attuale, caratterizzato da una crescente integrazione dei mercati e da una maggiore mobilità dei capitali a livello internazionale²¹². L'osservazione della nazionalità dell'impresa acquirente consente di cogliere, almeno in parte, le dinamiche di investimento e di espansione che interessano il mercato italiano nel periodo considerato.

Una seconda variabile utilizzata nella classificazione riguarda il mercato merceologico di riferimento in cui opera la società target, oggetto di acquisizione. Per ciascun caso è stato individuato il settore economico in cui si colloca l'operazione, sulla base delle informazioni contenute nei provvedimenti dell'Autorità, analizzando la distribuzione delle operazioni tra i diversi settori dell'economia e individuando eventuali ambiti in cui le concentrazioni risultano più frequenti.

²¹² Commissione europea, *Competition Policy – Mergers*, sito ufficiale della Commissione europea.

N. Alkharafi, *Economic Globalization: An Overview of Its Main Characteristics and Implications*, Economies, 2025.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Operazioni di concentrazione*, sito ufficiale dell'AGCM.
OCSE, *Efficiencies in Merger Control*, OECD Competition Policy Papers, Paris, OECD Publishing, 2025.

L'analisi della dimensione settoriale è particolarmente utile per comprendere quali mercati risultino maggiormente interessati da operazioni di fusione e acquisizione. Alcuni settori, infatti, possono essere caratterizzati da una maggiore dinamicità sotto il profilo delle operazioni di concentrazione, ad esempio a causa di processi di riorganizzazione industriale, innovazioni tecnologiche o cambiamenti nella struttura competitiva dei mercati. La classificazione per settore permette dunque di individuare eventuali aree dell'economia in cui tali operazioni risultano particolarmente rilevanti e nelle quali l'intervento dell'Autorità può assumere un ruolo più frequente.

Un altro criterio di classificazione riguarda l'esito della valutazione effettuata dall'AGCM. L'analisi degli esiti consente di osservare in che modo l'Autorità intervenga nel controllo delle operazioni di concentrazione e con quale frequenza ritenga necessario avviare procedure di approfondimento o adottare misure correttive. L'Autorità può infatti decidere di non avviare una procedura istruttoria, autorizzando l'operazione sulla base di una valutazione preliminare che ha escluso la presenza di effetti restrittivi significativi sulla concorrenza. Questa tipologia di decisioni rappresenta generalmente la maggioranza dei casi esaminati dall'Autorità, in quanto molte operazioni di concentrazione non presentano criticità tali da richiedere ulteriori approfondimenti²¹³.

Al contrario, l'AGCM può disporre l'avvio di una procedura istruttoria quando ritiene necessario svolgere un'analisi più approfondita degli effetti sul mercato, al fine di valutare se l'operazione possa determinare una riduzione significativa della concorrenza. In tal caso l'Autorità può vietare l'operazione o subordinarla al rispetto di determinate condizioni volte a prevenire o limitare possibili effetti negativi sulla concorrenza. Tali misure possono riguardare, ad esempio, la cessione di determinate attività o l'assunzione di specifici impegni da parte delle imprese coinvolte²¹⁴.

L'avvio di una procedura istruttoria rappresenta quindi uno strumento fondamentale attraverso cui l'Autorità esercita il proprio potere di controllo sulle operazioni di concentrazione.

La classificazione delle operazioni secondo le variabili descritte consente quindi di costruire una base informativa strutturata che permette di analizzare l'attività dell'Autorità sotto diverse prospettive, osservando l'andamento delle concentrazioni nel

²¹³ Articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990.

²¹⁴ Articolo 6, comma 2, della legge n. 287/1990.

periodo considerato, la loro distribuzione tra i diversi settori economici e le modalità di intervento adottate dall'AGCM nel processo di valutazione delle operazioni notificate. L'organizzazione dei dati secondo questi criteri costituisce il presupposto l'elaborazione di tabelle e rappresentazioni grafiche per visualizzare in modo chiaro e immediato i risultati dell'indagine, ed evidenziare eventuali tendenze o *pattern* ricorrenti nell'attività decisionale dell'Autorità nel controllo delle concentrazioni, offrendo una rappresentazione globale delle dinamiche che hanno caratterizzato il periodo analizzato.

3.2 Analisi delle operazioni di concentrazione esaminate dall'AGCM

3.2.1 Andamento delle operazioni nel periodo 2020-2025

Le operazioni di concentrazione esaminate nel periodo 2020-2025 sono state complessivamente 493 e presentano un andamento crescente nel corso degli anni²¹⁵. In particolare, il numero totale di operazioni passa da 66 nel 2020 a 95 nel 2025, con un picco di 97 nel 2024. Questo incremento è indicativo di una progressiva riorganizzazione dei mercati, soprattutto dopo la contrazione economica dovuta alla pandemia²¹⁶.

Tabella 1. Numero casi di concentrazioni nel periodo 2020-2025 e rappresentazione grafica.

ANNI	N. CASI
2020	66
2021	72
2022	88
2023	75
2024	97
2025	95
Totale	493

Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.

²¹⁵ L'anno di riferimento è costituito dalla data in cui l'ACGCM ha emesso la delibera relativa all'esito del procedimento.

²¹⁶ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta – 31 marzo 2025*, Oltre la crisi pandemica e quella energetica. Il ruolo della promozione della concorrenza, 2025.



Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.

Se si analizzano i casi dal punto di vista della tipologia dell'acquirente, o degli acquirenti, si può notare che la maggior parte delle operazioni, 255 casi, sia stata realizzata da società italiane, classificate nella seguente tabella 2 con la sigla I, mostrando un forte dinamismo del sistema produttivo domestico nelle strategie di sviluppo. Per l'elaborazione, le imprese acquirenti sono state suddivise in quattro categorie:

- I: acquirente società italiana o società controllata, anche indirettamente, da società italiana;
- E: acquirente società estera o società italiana ma controllata, anche indirettamente, da società estera;
- IF: acquirente società italiana fondo d'investimento o società controllata, anche indirettamente, da società italiana fondo d'investimento;

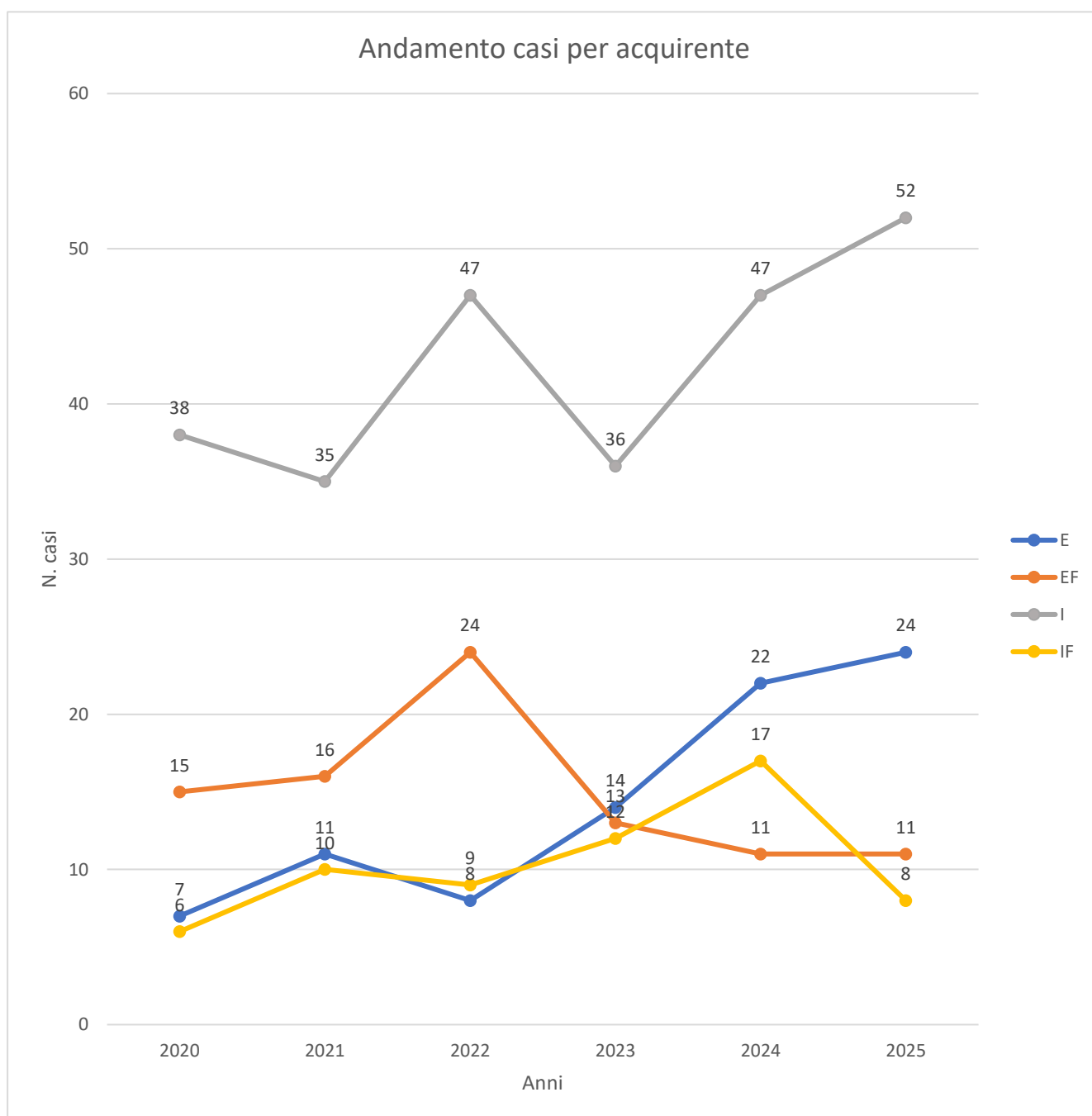
- EF: acquirente società estera fondo d'investimento o società controllata, anche indirettamente, da società estera fondo d'investimento²¹⁷.

Tabella 2. Numero casi di concentrazioni nel periodo 2020-2025 per tipologia di acquirente e rappresentazione grafica.

N. CASI ANNI	ACQUIRENTE				Totale
	E	EF	I	IF	
2020	7	15	38	6	66
2021	11	16	35	10	72
2022	8	24	47	9	88
2023	14	13	36	12	75
2024	22	11	47	17	97
2025	24	11	52	8	95
Totale	86	90	255	62	493

Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.

²¹⁷ Per società fondo d'investimento sono state ricomprese anche società di gestione del risparmio, gestione di fondi di credito, fondi di *private equity*.



Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.

Un ruolo rilevante è ricoperto dai fondi di investimento, italiani ed esteri, che complessivamente rappresentano circa il 31% del totale, anche se la tendenza è in diminuzione. Negli ultimi anni molti settori dell'economia sono stati infatti caratterizzati da processi di consolidamento o ristrutturazione, in cui gli investitori

finanziari hanno esercitato una parte importante²¹⁸. Le operazioni effettuate da società estere, non riconducibili a fondi di investimento, rappresentano una quota significativa del totale. L'andamento temporale ne evidenzia una crescita e un aumento dell'interesse degli operatori stranieri verso il mercato italiano. L'analisi per anno illustra infine alcune differenze, poiché nel 2022 e nel 2024, le operazioni realizzate da fondi di investimento esteri (categoria EF) hanno una maggiore incidenza, mentre nel 2025 la prevalenza è rappresentata da imprese nazionali.

3.2.2 *Distribuzione delle concentrazioni per settore merceologico*

L'andamento delle operazioni di concentrazione esaminato per settore merceologico consente di individuare alcune tendenze rilevanti, sia in relazione all'andamento dei diversi settori nel periodo considerato, sia rispetto alla tipologia di acquirente coinvolto. Per quanto riguarda il primo aspetto, alcuni settori sono caratterizzati da una maggiore intensità competitiva e da frequenti processi di consolidamento.

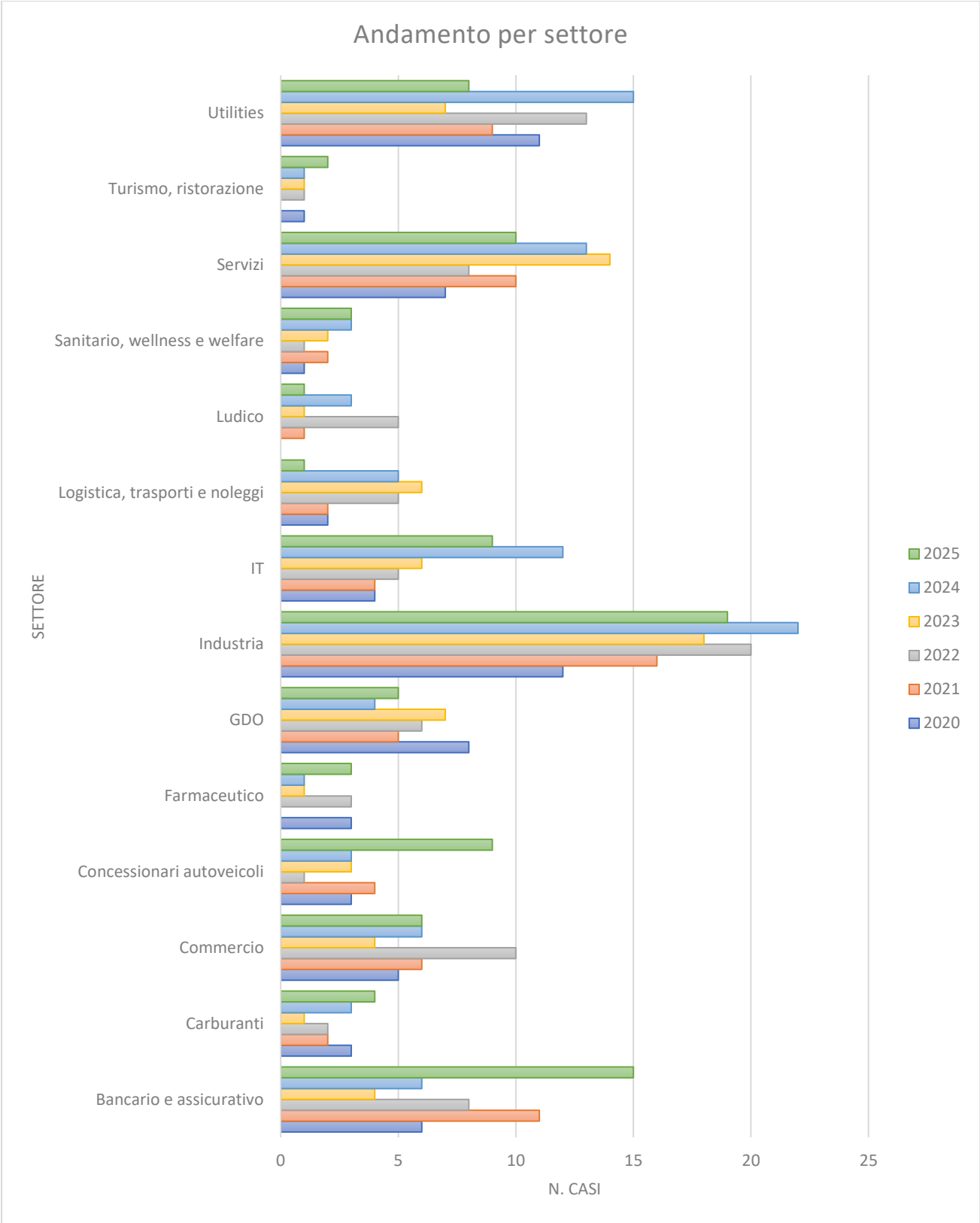
²¹⁸ J. Thompson, K. Boschmans, L. Pissareva, *Alternative Financing Instruments for SMEs and Entrepreneurs: The Case of Capital Market Finance*, OECD Papers on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, 2018.

Y. Singh, M. Reddy, I. Papanicolas, R. Scheffler, *Private equity investments in health care in OECD countries: an exploratory analysis*, Health Economics, in Policy and Law, Cambridge University Press, 2026.

Tabella 3. Numero casi di concentrazioni nel periodo 2020-2025 per settore merceologico e rappresentazione grafica.

N. CASI ANNI 2020 SETTORE	ANNO						Totale
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Bancario e assicurativo	6	11	8	4	6	15	50
Carburanti	3	2	2	1	3	4	15
Commercio	5	6	10	4	6	6	37
Concessionari autoveicoli	3	4	1	3	3	9	23
Farmaceutico	3		3	1	1	3	11
GDO	8	5	6	7	4	5	35
Industria	12	16	20	18	22	19	107
IT	4	4	5	6	12	9	40
Logistica, trasporti e noleggi	2	2	5	6	5	1	21
Ludico		1	5	1	3	1	11
Sanitario, wellness e welfare	1	2	1	2	3	3	12
Servizi	7	10	8	14	13	10	62
Turismo, ristorazione	1		1	1	1	2	6
Utilities	11	9	13	7	15	8	63
Totale	66	72	88	75	97	95	493

Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.



Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.

Il settore che presenta il numero più elevato di operazioni è quello industriale con 107 casi, ovvero oltre il 20% sul totale. Tale dato conferma come il comparto sia interessato da strategie di crescita, mostrando inoltre una presenza costante lungo tutto il periodo analizzato con un progressivo incremento fino al 2024. Il settore utilities comprende aziende specializzate nella fornitura di servizi pubblici essenziali come energia elettrica, gas, acqua e gestione dei rifiuti, svolgendo un ruolo fondamentale per garantire il corretto funzionamento delle infrastrutture al servizio delle comunità. Anche in considerazione dell'importanza strategica di tale settore, il numero delle operazioni è rilevante, in particolare nel 2022, segno di una significativa attività di riorganizzazione dei mercati dell'energia e dei servizi pubblici locali. Nel settore dei servizi sono state raggruppate diverse attività, quali ad esempio servizi di pubblicità e marketing, consulenza, servizi di ingegneria, somministrazione di lavoro, manutenzioni. Esso presenta un andamento dinamico, analogamente al settore bancario e assicurativo che evidenzia inoltre una crescita significativa nel 2025, a dimostrazione dei processi di consolidamento che hanno interessato il sistema finanziario negli ultimi anni²¹⁹. Altri comparti, come Information Technology (IT), commercio e Grande Distribuzione Organizzata (GDO), mostrano una distribuzione abbastanza equilibrata nel tempo. In particolare, il settore IT evidenzia una crescita significativa nel 2024, a dimostrazione del crescente interesse degli acquirenti per le imprese tecnologiche. Al contrario, settori come turismo e ristorazione, ludico, sanitario, wellness e welfare presentano un numero limitato di operazioni.

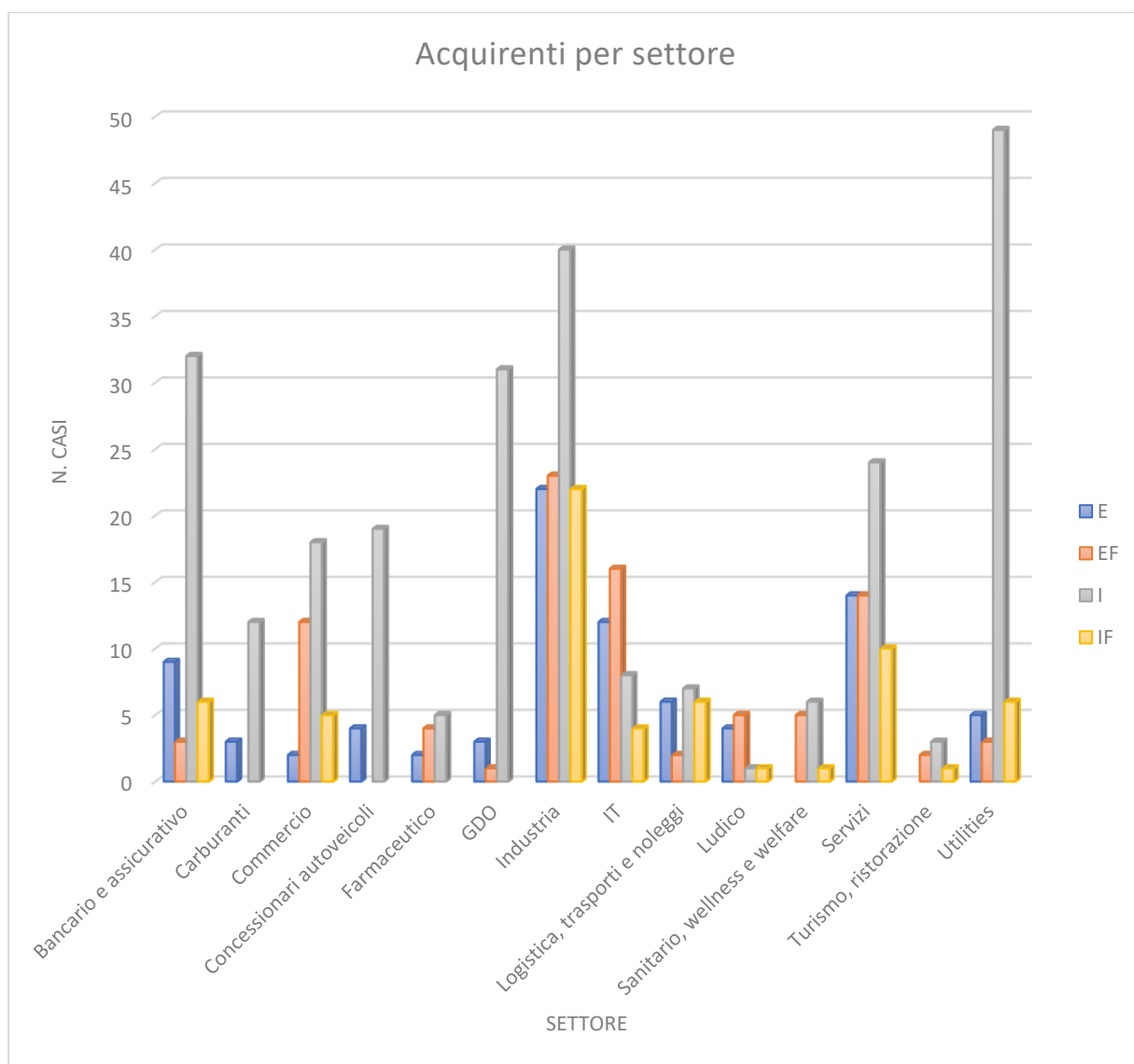
Un secondo aspetto riguarda la tipologia secondo cui sono state suddivise le imprese acquirenti ai fini dell'analisi empirica. Nelle operazioni di acquisizione per il periodo 2020-2025 gli operatori nazionali hanno avuto un ruolo centrale, ma significativa è stata anche la presenza di investitori finanziari e soggetti esteri.

²¹⁹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta – 31 marzo 2021*, focus Sviluppi nel settore bancario italiano, 2021.

Tabella 4. Numero casi di concentrazioni nel periodo 2020-2025 per acquirente relativamente al settore merceologico interessato e rappresentazione grafica.

N. CASI ANNI 2020-2025 SETTORE	ACQUIRENTE				Totale
	E	EF	I	IF	
Bancario e assicurativo	9	3	32	6	50
Carburanti	3		12		15
Commercio	2	12	18	5	37
Concessionari autoveicoli	4		19		23
Farmaceutico	2	4	5		11
GDO	3	1	31		35
Industria	22	23	40	22	107
IT	12	16	8	4	40
Logistica, trasporti e noleggi	6	2	7	6	21
Ludico	4	5	1	1	11
Sanitario, wellness e welfare		5	6	1	12
Servizi	14	14	24	10	62
Turismo, ristorazione		2	3	1	6
Utilities	5	3	49	6	63
Totale	86	90	255	62	493

Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.



Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.

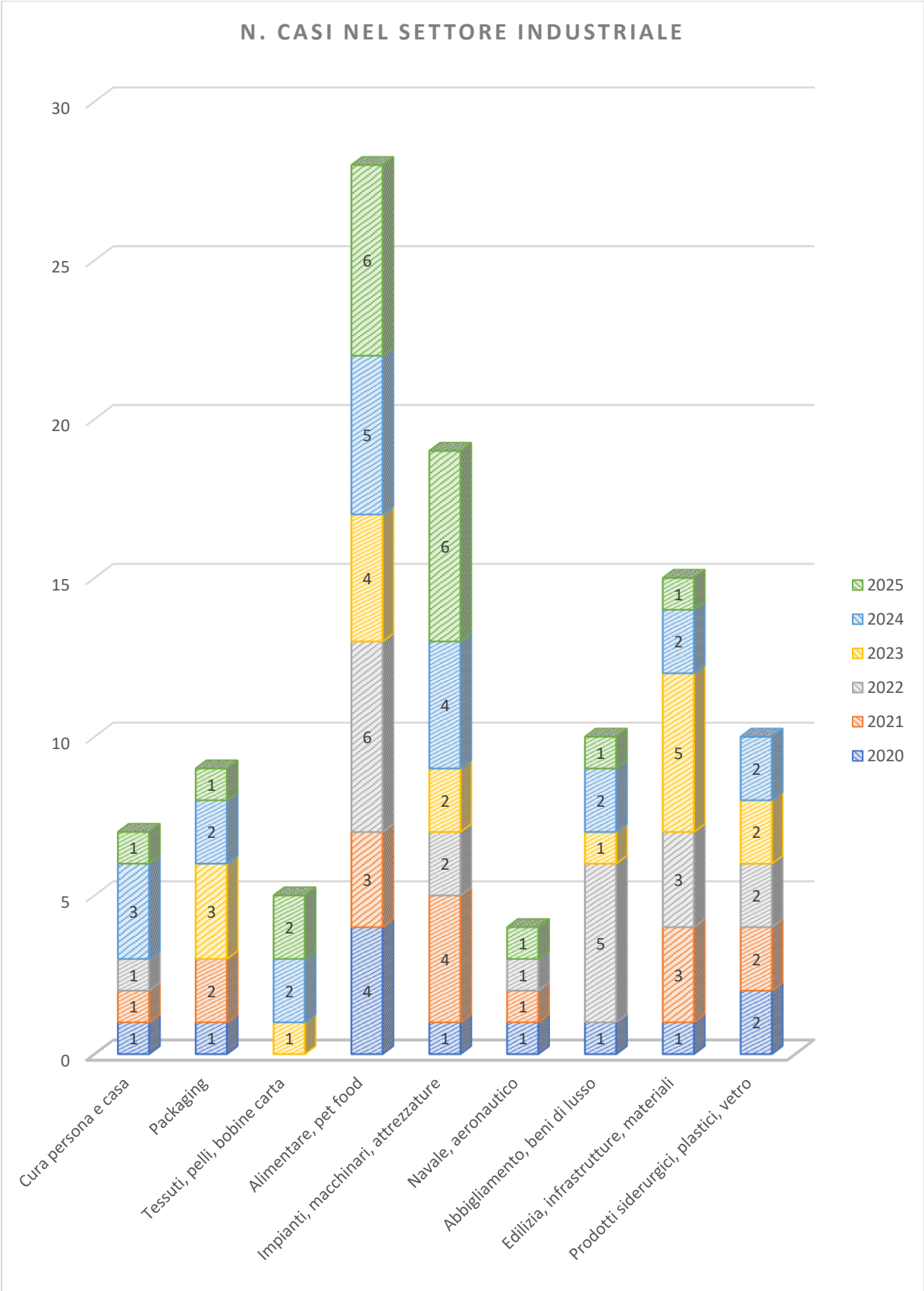
Nei comparti industria, utilities e bancario-assicurativo si è verificata una predominanza di acquirenti italiani, mentre i settori IT e commercio hanno attratto investitori internazionali e operatori finanziari. In sintesi, l'analisi dell'andamento temporale e della tipologia di acquirente mostra come le concentrazioni abbiano interessato principalmente i settori industriali, energetico e dei servizi, grazie alla presenza di società nazionali e da una crescente partecipazione degli investitori finanziari, soprattutto in campi caratterizzati da maggiori opportunità di crescita e innovazione. Per quanto riguarda il comparto industriale, molto articolato e con il maggior numero di casi, è opportuno approfondire l'analisi in base ai settori merceologici. L'attività di acquisizione e consolidamento risulta infatti più intensa nei segmenti produttivi

caratterizzati da una forte competizione e da frequenti strategie di integrazione industriale.

Tabella 5. Numero casi di concentrazioni nel periodo 2020-2025 nel settore industriale e rappresentazione grafica.

N. CASI SETTORE INDUSTRIALE	ANNI						Totale
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Cura persona e casa	1	1	1		3	1	7
Packaging	1	2		3	2	1	9
Tessuti, pelli, bobine carta				1	2	2	5
Alimentare, pet food	4	3	6	4	5	6	28
Impianti, macchinari, attrezzature	1	4	2	2	4	6	19
Navale, aeronautico	1	1	1			1	4
Abbigliamento, beni di lusso	1		5	1	2	1	10
Edilizia, infrastrutture, materiali	1	3	3	5	2	1	15
Prodotti siderurgici, plastici, vetro	2	2	2	2	2		10
Totale	12	16	20	18	22	19	107

Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.



Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.

Il settore alimentare e del pet food ha registrato il numero più elevato di concentrazioni, coerentemente con la rilevanza strategica del comparto agroalimentare nell'economia italiana e con la presenza di numerose imprese di medie dimensioni che rappresentano potenziali target²²⁰. L'attività di consolidamento risulta inoltre costante nel corso degli anni. Altri ambiti di rilievo sono rappresentati dal settore degli impianti, macchinari, attrezzature, in cui si osserva un progressivo incremento delle operazioni, e dal settore delle costruzioni, relativamente più costante.

Altri settori merceologici presentano invece dimensioni inferiori in termini di concentrazioni, con operazioni di acquisizione meno frequenti anche legate a specifiche opportunità di mercato. Il settore industriale italiano nel periodo considerato è stato dunque interessato da significativi processi di consolidamento e riorganizzazione produttiva, soprattutto nella filiera alimentare, nella produzione di macchinari e nelle costruzioni. Il rafforzamento della propria posizione competitiva risulta necessario per le imprese, mentre per gli operatori economici l'interesse è indirizzato verso settori caratterizzati da prospettive di crescita e innovazione.

3.2.3 *Esiti delle decisioni dell'Autorità*

Nelle concentrazioni di imprese, l'Autorità verifica sostanzialmente che l'operazione non ostacoli, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante. Se ritiene che esistano questi rischi può vietare l'operazione o imporre misure che mitigano gli effetti anti competitivi.

L'analisi dell'esito dei procedimenti nel periodo 2020-2025 evidenzia una netta prevalenza dei casi conclusi con assenza di violazioni della normativa antitrust, confermando la natura prevalentemente preventiva del controllo esercitato dall'Autorità²²¹.

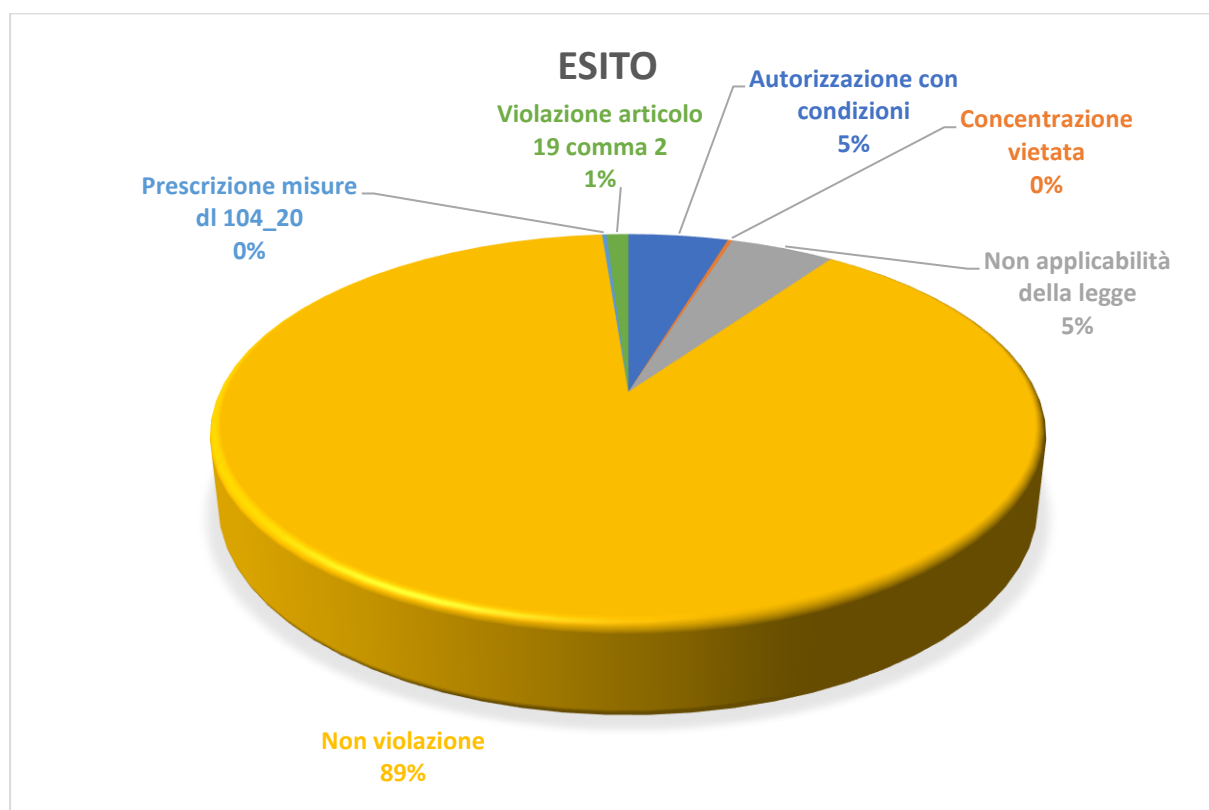
²²⁰ F. Oldani, *Per l'agroalimentare un 2025 promettente del M&A*, in Mark Up, 21 marzo 2025, disponibile online. *Il private equity è tornato?* In Food, 19 giugno 2025, disponibile online.

²²¹ A. Pera, M. Cecchini, *La rivoluzione incompiuta: 25 anni di Antitrust in Italia*, Roma, Fazi Editore srl, 2015, capitolo 7.

Tabella 6. Esito dei casi di concentrazioni nel periodo 2020-2025 e rappresentazione grafica.

ESITO	N. CASI
Autorizzazione con condizioni	23
Concentrazione vietata	1
Non applicabilità della legge	24
Non violazione	439
Prescrizione misure dl 104_20	1
Violazione articolo 19 comma 2	5
Totale	493

Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.



Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.

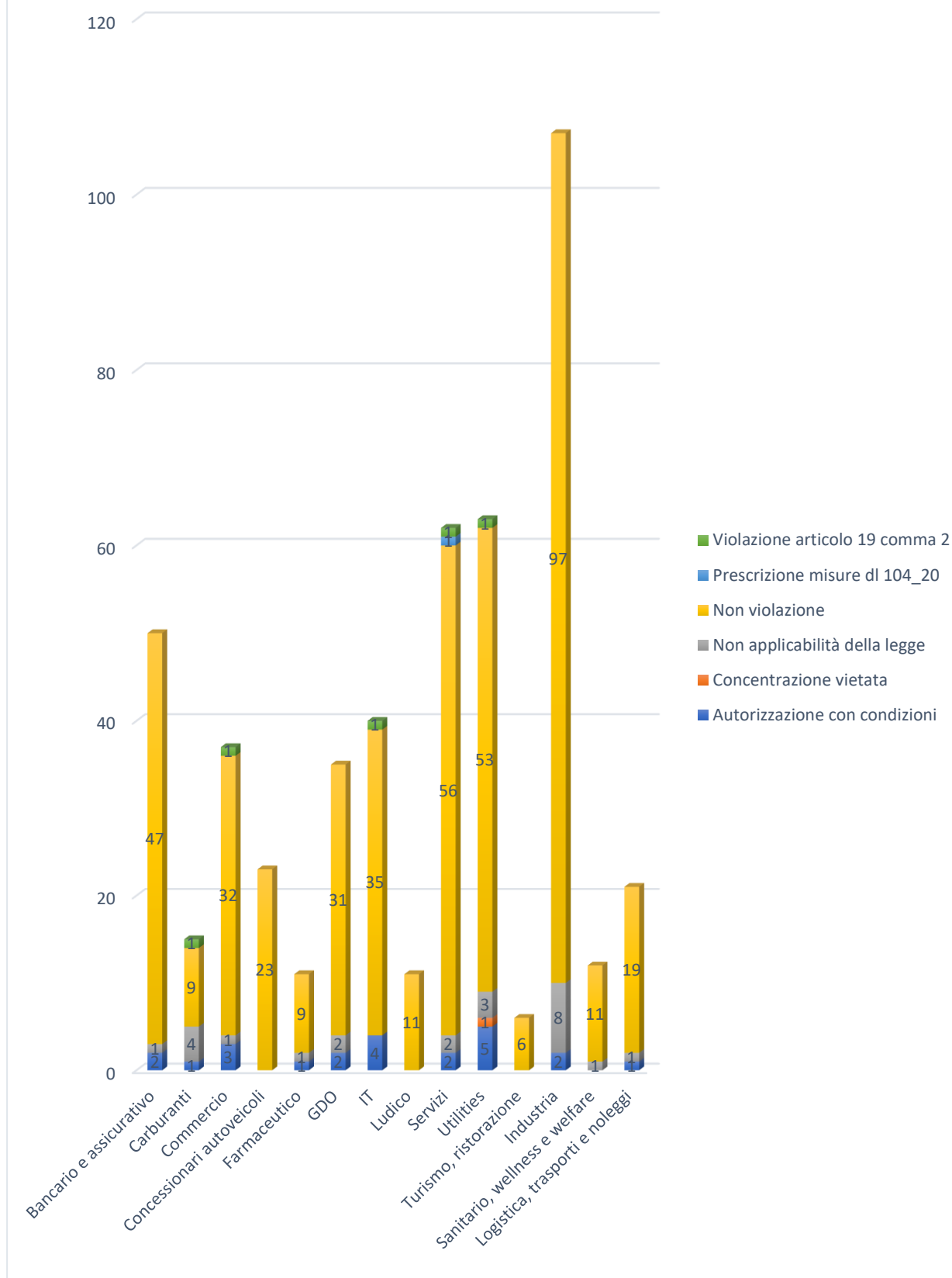
Nella maggior parte dei settori considerati, infatti, le operazioni sono state autorizzate senza la necessità di imporre particolari rimedi o condizioni, in quanto le concentrazioni notificate non risultavano idonee a determinare effetti restrittivi significativi sulla concorrenza nei mercati rilevanti.

Tabella 7. Esito dei casi di concentrazioni nel periodo 2020-2025 per settore e rappresentazione grafica.

CASI SETTORE	ESITO						Totale
	Autoriz. con condiz-	Concent. vietata	Non applic. legge	Non violaz.	Prescr. Mis dl 104_20	Viol.art.1 9 c.2	
Bancario e assicurativo	2		1	47			50
Carburanti	1		4	9		1	15
Commercio	3		1	32		1	37
Concessionari autoveicoli				23			23
Farmaceutico	1		1	9			11
GDO	2		2	31			35
IT	4			35		1	40
Ludico				11			11
Servizi	2		2	56	1	1	62
Utilities	5	1	3	53		1	63
Turismo, ristorazione				6			6
Industria	2		8	97			107
Sanitario, wellness e welfare			1	11			12
Logistica, trasporti e noleggi	1		1	19			21
Totale	23	1	24	439	1	5	493

Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.

Esito procedimento/settore



Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.

Il settore industriale rappresenta quello con il maggior numero di procedimenti conclusi con esito di non violazione, 97 casi, coerentemente con il numero complessivo più elevato di operazioni registrate in tale comparto. Anche altri settori caratterizzati da un'elevata attività di concentrazione, come servizi, utilities, bancario e assicurativo e commercio, presentano un numero significativo di operazioni autorizzate senza condizioni, rispettivamente 56, 53, 47 e 32. Tali dati suggeriscono che in questi ambiti le operazioni di integrazione societaria avvengono spesso in contesti di mercato ancora sufficientemente competitivi o riguardano imprese che non determinano alterazioni sostanziali degli equilibri concorrenziali.

Accanto ai casi di non violazione, si registra un numero più contenuto di operazioni concluse con autorizzazioni condizionate, che risultano soprattutto presenti nei settori industriale, servizi, commercio e GDO. In tali situazioni l'Autorità ha ritenuto necessario subordinare l'approvazione dell'operazione all'adozione di specifiche misure correttive, volte a prevenire possibili effetti anticoncorrenziali derivanti dall'operazione²²².

Ancora più limitati risultano i casi in cui l'Autorità ha rilevato la violazione dell'articolo 19, comma 2, relativo alla mancata preventiva notifica dell'operazione, che si traduce nell'irrogazione di una sanzione amministrativa.

I casi di divieto dell'operazione risultano estremamente rari nei dati considerati, circostanza che appare coerente con la prassi del controllo delle concentrazioni, nel quale il divieto rappresenta uno strumento residuale, utilizzato solo nei casi in cui non sia possibile eliminare i rischi anticoncorrenziali attraverso l'imposizione di rimedi strutturali o comportamentali.

Infine, i casi in cui la legge non è applicabile sono principalmente relativi alle operazioni non soggette all'obbligo di comunicazione preventiva, in quanto i fatturati delle società interessate non superano le soglie previste per l'obbligo di notifica.

²²² Tra queste rientra anche l'operazione del 2020 tra Poste Italiane spa e Nexive Group srl (caso C12333) comunicata ai sensi dell'articolo 75 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104. L'operazione non è disciplinata dal Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio del 20 gennaio 2004 e riguarda imprese operanti in mercati caratterizzati dalla presenza di servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti dall'articolo 50 del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ovvero di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. L'operazione riguarda inoltre imprese che hanno registrato perdite di bilancio negli ultimi tre esercizi e che, anche a causa degli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria, potrebbero cessare la loro attività. Tali imprese devono preventivamente comunicare le operazioni di concentrazione all'AGCM, unitamente alla proposta di misure comportamentali idonee a prevenire il rischio di imposizione di prezzi o altre condizioni contrattuali gravose per gli utenti. L'operazione si intende autorizzata in deroga alle procedure previste dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 e con proprio provvedimento l'Autorità ha deliberato la prescrizione delle misure comportamentali proposte dalla stessa società Poste Italiane spa.

Nel complesso, l'analisi degli esiti dei procedimenti conferma come il controllo delle concentrazioni svolto dall'Autorità sia orientato principalmente a valutare preventivamente la compatibilità delle operazioni con il mantenimento di condizioni concorrenziali nei mercati, intervenendo con misure correttive solo nei casi in cui emergano potenziali criticità. I dati mostrano pertanto un sistema di controllo che, pur mantenendo una funzione di vigilanza, tende a favorire le operazioni di integrazione economica quando queste non comportano effetti restrittivi significativi sulla concorrenza.

3.3 Interpretazione dei risultati dell'analisi empirica

3.3.1 Valutazione dei risultati alla luce della disciplina antitrust

L'analisi empirica delle operazioni di concentrazione esaminate nel periodo 2020-2025 dall'AGCM consente di trarre alcune conclusioni sul funzionamento del sistema di controllo delle concentrazioni in Italia e sul ruolo svolto dall'Autorità nella tutela della concorrenza.

Si riporta di seguito una tabella riepilogativa che include gli elementi analizzati nell'indagine: l'esito del procedimento, la tipologia dell'acquirente coinvolto e il settore economico di riferimento. Tale rappresentazione consente di avere una visione globale dei casi analizzati nel periodo 2020-2025.

Tabella 8. Casi di concentrazioni nel periodo 2020-2025 per esito/acquirente/settore.

CASI ESITO/ACQUIRENTE/SETTORE	ANNO						Totale complessivo
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Autorizzazione con condizioni	4	5	2	1	6	5	23
E	1	1			2		4
GDO	1						1
IT		1			2		3
EF		1	1		1		3
Bancario e assicurativo		1					1
Commercio			1				1
Industria					1		1
I	3	3	1	1	3	5	16
Bancario e assicurativo						1	1
Carburanti				1			1
Commercio	1				1		2
Farmaceutico						1	1
GDO	1						1
Industria					1		1
IT		1					1
Logistica, trasporti e noleggi					1		1
Servizi		1	1				2
Utilities	1	1				3	5
Concentrazione vietata			1				1
I			1				1
Utilities			1				1
Non applicabilità della legge	4	5	1	5	5	4	24
E	1	1		2	1	1	6
Bancario e assicurativo						1	1
Industria		1			1		2
Logistica, trasporti e noleggi				1			1
Servizi				1			1
Utilities	1						1
EF		1					1
Commercio		1					1
I	2	3	1	3	3	2	14
Carburanti	1	1				2	4
Farmaceutico	1						1
GDO		2					2
Industria				2	1		3
Sanitario, wellness e welfare					1		1
Servizi				1			1
Utilities			1		1		2
IF	1				1	1	3
Industria	1				1	1	3

Non violazione	56	61	83	69	84	86	439
E	5	9	8	12	19	23	76
Bancario e assicurativo	1	2	1	1		3	8
Carburanti		1			2		3
Commercio						2	2
Concessionari autoveicoli	1	2				1	4
Farmaceutico						2	2
GDO				2			2
Industria	1	3	3	6	5	2	20
IT		1	1		3	4	9
Logistica, trasporti e noleggi			2	2	1		5
Ludico			1		2	1	4
Servizi	1				5	7	13
Utilities	1			1	1	1	4
EF	15	14	22	13	10	11	85
Bancario e assicurativo	1		1				2
Commercio	2		4	1	2	1	10
Farmaceutico	1		2	1			4
GDO	1						1
Industria	4	4	5	1	3	5	22
IT	2	1	3	5	1	3	15
Logistica, trasporti e noleggi			1	1			2
Ludico		1	2	1	1		5
Sanitario, wellness e welfare	1	2			1	1	5
Servizi	2	5	2	3	1	1	14
Turismo, ristorazione			1		1		2
Utilities	1	1	1				3
I	31	28	44	32	39	45	219
Bancario e assicurativo	4	7	6	2	3	9	31
Carburanti	1		2		1	2	6
Commercio	2	2	4	2	3	2	15
Concessionari autoveicoli	2	2	1	3	3	8	19
Farmaceutico	1		1		1		3
GDO	5	3	6	5	4	5	28
Industria	4	6	8	5	5	8	36
IT	2			1	3	1	7
Logistica, trasporti e noleggi		1	1	2	2		6
Ludico			1				1
Sanitario, wellness e welfare			1	1	1	2	5
Servizi	2	2	3	5	5	2	19
Turismo, ristorazione	1					2	3
Utilities	7	5	10	6	8	4	40
IF	5	10	9	12	16	7	59
Bancario e assicurativo		1		1	3	1	6
Commercio		2	1	1		1	5
Industria	2	2	4	4	4	3	19
IT					3	1	4
Logistica, trasporti e noleggi	2	1	1		1	1	6

Ludico			1				1
Sanitario, wellness e welfare				1			1
Servizi	1	2	2	4	1		10
Turismo, ristorazione				1			1
Utilities		2			4		6
Prescrizione misure dl 104_20	1						1
I	1						1
Servizi	1						1
Violazione articolo 19 comma 2	1	1	1		2		5
EF			1				1
IT			1				1
I	1	1			2		4
Carburanti	1						1
Commercio		1					1
Servizi					1		1
Utilities					1		1
Totale complessivo	66	72	88	75	97	95	493

Fonte: elaborazione propria su elenco provvedimenti AGCM in tema di concentrazioni nel periodo 2020-2025.

La maggior parte delle operazioni esaminate si conclude con un'autorizzazione senza condizioni, un dato coerente con la logica stessa del sistema di controllo delle concentrazioni previsto dalla normativa antitrust. Infatti, l'obiettivo dell'intervento dell'Autorità non è quello di limitare o impedire in modo generalizzato le operazioni di fusione e acquisizione tra imprese, ma piuttosto quello di prevenire le concentrazioni che potrebbero determinare una significativa restrizione della concorrenza nei mercati interessati. Essa avvia di fatto l'istruttoria solo nei casi in cui l'operazione sia in grado di creare o rafforzare una posizione dominante tale da ostacolare il funzionamento della concorrenza.

Tale principio trova fondamento nella disciplina europea e nazionale del controllo delle concentrazioni. A livello europeo, il Regolamento sulle concentrazioni stabilisce che un'operazione deve essere vietata solo qualora comporti un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva, in particolare mediante la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante²²³. Parallelamente, la normativa italiana riconosce all'AGCM il compito di valutare se un'operazione di concentrazione sia idonea a determinare effetti

²²³ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GUUE L 24 del 29.1.2004).

anticoncorrenziali nei mercati interessati, intervenendo soltanto nei casi in cui tali effetti risultino rilevanti e documentati²²⁴.

La prevalenza di decisioni di autorizzazione senza condizioni si può interpretare come un indicatore del fatto che molte delle operazioni notificate all'Autorità non presentano criticità significative dal punto di vista concorrenziale. In molti casi, infatti, le concentrazioni costituiscono strumenti attraverso i quali le imprese perseguono strategie di crescita, di efficientamento produttivo o di rafforzamento competitivo, senza necessariamente alterare la struttura del mercato.

Le fusioni e le acquisizioni possono generare importanti efficienze, quali economie di scala, integrazione tecnologica e miglioramento dell'organizzazione produttiva, con potenziali benefici anche per i consumatori²²⁵.

Un ulteriore elemento che emerge dall'analisi riguarda il ruolo dell'AGCM come autorità di controllo preventivo. Il sistema italiano di controllo delle concentrazioni si basa infatti su un meccanismo di notifica obbligatoria per le operazioni che superano determinate soglie di fatturato. Una volta ricevuta la notifica, l'Autorità procede ad una valutazione preliminare dell'operazione e, solo nel caso in cui emergano possibili effetti restrittivi della concorrenza, avvia un'istruttoria più approfondita. Questo sistema consente di concentrare l'intervento sui casi potenzialmente più problematici, evitando al contempo di rallentare inutilmente operazioni che non presentano rischi per il mercato²²⁶.

Dal punto di vista istituzionale, tale approccio riflette l'evoluzione del diritto della concorrenza negli ultimi decenni, caratterizzata da una crescente integrazione tra analisi giuridica ed economica. Le autorità antitrust, infatti, non si limitano a valutare la struttura formale dei mercati, ma analizzano in modo sempre più approfondito le dinamiche competitive, la posizione delle imprese coinvolte e gli effetti potenziali dell'operazione sui consumatori e sull'innovazione. L'attività di controllo delle concentrazioni si inserisce dunque all'interno di un contesto più ampio di cooperazione con le istituzioni europee e con le altre autorità nazionali della concorrenza²²⁷.

²²⁴ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *La disciplina delle concentrazioni*, sito ufficiale dell'AGCM.

²²⁵ OCSE, *Efficiencies in Merger Control*, OECD Competition Policy Papers, Paris, OECD Publishing, 2025.

²²⁶ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta – 31 marzo 2025*, L'attività a tutela della concorrenza. Linee generali di intervento, 2025.

²²⁷ Commissione europea, *EU Competition Policy – Merger Control*, sito ufficiale della Commissione europea.

Infine, l'analisi dei risultati suggerisce che il sistema di controllo delle concentrazioni in Italia tende a privilegiare un approccio equilibrato tra l'esigenza di tutela della concorrenza e la necessità di non ostacolare i processi di riorganizzazione e sviluppo delle imprese. In un contesto economico caratterizzato da mercati sempre più integrati e da una crescente competizione internazionale, le operazioni di concentrazione rappresentano infatti uno strumento importante per consentire alle imprese di rafforzare la propria capacità competitiva. Il compito dell'autorità antitrust consiste dunque nel garantire che tali operazioni non si traducano in un indebolimento della concorrenza, preservando al tempo stesso le condizioni che favoriscono l'efficienza e l'innovazione dei mercati.

Complessivamente, i risultati emersi dall'analisi empirica confermano il ruolo dell'AGCM come garante del corretto funzionamento dei mercati, chiamato a intervenire in maniera selettiva nei casi in cui le concentrazioni possano determinare effetti anticoncorrenziali rilevanti, mantenendo al contempo un approccio proporzionato e coerente con i principi del diritto della concorrenza europeo e nazionale.

3.3.2 Considerazioni sui principali trend emersi

La tabella riepilogativa dell'analisi empirica consente di individuare alcune tendenze significative nelle decisioni adottate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel periodo 2020-2025. A livello complessivo, i dati evidenziano un'attività di controllo delle concentrazioni piuttosto intensa e caratterizzata da una netta prevalenza di decisioni di non violazione, ossia di autorizzazioni delle operazioni senza interventi restrittivi da parte dell'Autorità.

Innanzitutto, dall'analisi quantitativa emerge come la maggior parte delle operazioni esaminate dall'AGCM si concluda con una decisione di non violazione della normativa antitrust, rappresentando la parte più consistente dei casi analizzati (439 su 493 operazioni complessive). Questo dato conferma una tendenza generalmente osservata nei sistemi di controllo delle concentrazioni: molte operazioni notificate alle autorità di concorrenza non presentano infatti effetti anticoncorrenziali rilevanti e possono quindi essere autorizzate senza condizioni. L'intervento dell'autorità antitrust tende infatti a

concentrarsi sui casi in cui l'operazione sia potenzialmente idonea a ridurre in modo significativo il livello di concorrenza nel mercato interessato²²⁸.

Un ulteriore elemento rilevante fa riferimento alla limitata incidenza delle decisioni più restrittive. Le autorizzazioni con condizioni risultano infatti pari a 23 casi nel periodo considerato, mentre i divieti sono estremamente rari, con un solo caso di concentrazione vietata, un dato che appare coerente con l'impostazione generale del diritto della concorrenza, secondo cui le operazioni di concentrazione rappresentano strumenti di riorganizzazione delle imprese e vengono limitate solo qualora comportino un rischio concreto di alterazione della struttura concorrenziale del mercato²²⁹.

Le decisioni con condizioni rappresentano uno strumento intermedio attraverso il quale l'Autorità può consentire l'operazione imponendo misure correttive con l'obiettivo di preservare il livello di concorrenza.

Dal punto di vista temporale, l'andamento del numero complessivo di operazioni mostra alcune oscillazioni nel periodo considerato. Dopo i 66 casi registrati nel 2020 e i 72 nel 2021, si osserva un aumento significativo nel 2022 (88 operazioni), seguito da una lieve flessione nel 2023 (75 casi). Negli anni successivi si registra nuovamente una crescita, con 97 operazioni nel 2024 e 95 nel 2025. Questa dinamica può essere letta anche alla luce delle condizioni macroeconomiche e del ciclo delle operazioni di fusione e acquisizione, che risentono delle fasi di espansione o rallentamento dell'attività economica²³⁰.

Anche la nazionalità dell'impresa acquirente costituisce un elemento di interesse, evidenziando una forte presenza di operazioni realizzate da imprese italiane. Ad esempio, nei casi di non violazione, le concentrazioni con acquirente nazionale rappresentano una quota rilevante del totale (219 operazioni), invece quelle realizzate da imprese estere risultano meno frequenti, suggerendo che una parte importante delle operazioni analizzate riguarda processi di riorganizzazione interna al mercato italiano, piuttosto che investimenti transnazionali.

²²⁸ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 31 marzo 2022*, Gli sforzi messi in campo per la ripresa: il disegno di legge annuale per la concorrenza 2021, 2022.

²²⁹ Commissione Europea, *Competition Policy - EU Merger Control*, sito ufficiale della Commissione europea.

²³⁰ OCSE, *Efficiencies in Merger Control*, OECD Competition Policy Papers, Paris, OECD Publishing, 2025.

Ciononostante, la presenza di operatori esteri e di operazioni con partecipazione internazionale conferma il progressivo inserimento del mercato italiano in dinamiche economiche sempre più globalizzate²³¹.

Per quanto riguarda il settore, i dati illustrano che alcune aree economiche risultano interessate in modo particolare dalle operazioni di concentrazione, individuando tra i settori maggiormente rappresentati quello dell'industria, dei servizi, delle utilities, del commercio e il settore bancario e assicurativo. Si può ricondurre la frequenza relativamente elevata delle operazioni in questi ambiti alla loro rilevanza economica e alla presenza di processi di consolidamento industriale che li caratterizzano. Nello specifico, il settore delle utilities e quello industriale mostrano un numero significativo di operazioni, dovute ad una dinamica di riorganizzazione e integrazione tra imprese, collegabile sia ad esigenze di efficienza produttiva sia a strategie di rafforzamento competitivo²³².

Inoltre, sono presenti alcune decisioni relative alla non applicabilità della legge o alla violazione di specifiche disposizioni procedurali, come nel caso dell'articolo 19 della legge n. 287/1990. Tali casi evidenziano come l'attività dell'Autorità non si limiti alla valutazione sostanziale degli effetti concorrenziali delle operazioni, comprendendo anche il controllo del rispetto delle procedure e degli obblighi di notifica previsti dalla normativa antitrust, nonostante costituiscano una quota limitata del totale.

È possibile concludere affermando che i dati analizzati mostrano come il sistema italiano di controllo delle concentrazioni sia caratterizzato da un approccio di tipo selettivo e proporzionato, intervenendo principalmente nei casi in cui emergono potenziali criticità concorrenziali, mentre nella maggioranza delle situazioni le operazioni vengono autorizzate senza ricorrere a restrizioni. Si tratta di un modello coerente con i principi del diritto della concorrenza europeo, che mira a garantire il corretto funzionamento dei mercati evitando al tempo stesso di ostacolare i processi di riorganizzazione e crescita delle imprese²³³.

Sulla base dei risultati emersi dall'analisi empirica, è possibile formulare alcune considerazioni di carattere più generale sul funzionamento del sistema di controllo delle

²³¹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 31 marzo 2024*, L'UE e la sfida della competitività. La centralità del mercato unico, 2024.

²³² Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 31 marzo 2024*, Competitività e concorrenza dinamica nel sistema nazionale, 2024.

²³³ Commissione europea, *Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings*, 2004.

concentrazioni in Italia. La netta prevalenza di decisioni di non violazione sembra indicare come molte delle operazioni esaminate dall'AGCM non presentino criticità rilevanti dal punto di vista concorrenziale, un risultato interpretabile in due modi complementari: da un lato, esso potrebbe riflettere l'efficacia del sistema di notifica preventiva, che consente alle imprese di valutare con attenzione la compatibilità delle operazioni con la normativa antitrust prima di procedere alla loro realizzazione, dall'altro lato, tale tendenza potrebbe suggerire che il mercato italiano sia caratterizzato da una struttura competitiva tale da rendere relativamente raro il verificarsi di concentrazioni in grado di produrre effetti anticoncorrenziali significativi in molti settori.

CAPITOLO IV – PROFILI CRITICI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE DEL CONTROLLO DELLE CONCENTRAZIONI

4.1 Limiti e problematiche del sistema attuale

4.1.1 I limiti delle soglie di fatturato nel controllo delle concentrazioni

L'individuazione delle operazioni che devono essere sottoposte alla valutazione preventiva delle autorità antitrust risulta di fondamentale importanza nel sistema di controllo delle concentrazioni, pertanto, il superamento di determinate soglie di fatturato costituisce il criterio utilizzato per stabilire se un'operazione debba essere notificata all'autorità competente.

Nell'ordinamento italiano, tale meccanismo è previsto dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, che disciplina la tutela della concorrenza e del mercato. La normativa stabilisce che le operazioni di concentrazione devono essere preventivamente comunicate all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato qualora il fatturato complessivo, realizzato a livello nazionale dalle imprese interessate, superi determinate soglie stabilite annualmente dall'Autorità stessa²³⁴. Parallelamente, anche a livello europeo, il Regolamento (CE) n. 139/2004 sul controllo delle concentrazioni tra imprese si avvale delle soglie di fatturato per l'individuazione delle operazioni di dimensione comunitaria che rientrano nella competenza della Commissione europea²³⁵.

L'uso del fatturato come criterio di riferimento presenta notevoli vantaggi, in quanto le imprese che intendono realizzare operazioni di fusione o acquisizione possono agevolmente verificare se le soglie sono superate e, di conseguenza, procedere alla notifica all'autorità competente. La limitazione dell'obbligo di comunicazione preventiva alle sole operazioni rilevanti economicamente evita il controllo di un numero eccessivo di operazioni di modesta dimensione.

Tuttavia, i limiti intrinseci di queste soglie, emersi negli ultimi anni, hanno sollevato un ampio dibattito sia in dottrina sia fra le autorità antitrust. Non di rado, infatti, per individuare le operazioni di concentrazione rilevanti, l'utilizzo del fatturato come unico parametro può essere fuorviante, in quanto si possono avere impatti significativi sulla

²³⁴ Legge 10 ottobre 1990, n. 287, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, art. 16.

²³⁵ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio sul controllo delle concentrazioni tra imprese.

M. D'Ostuni, M. Beretta, *Il diritto della concorrenza in Italia*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2021, pp. 1057-1069.

struttura concorrenziale dei mercati pur non raggiungendo determinate soglie economiche²³⁶.

Questa problematica è diventata particolarmente evidente nei mercati digitali e nei settori caratterizzati da forte innovazione tecnologica²³⁷, dove imprese con un fatturato ancora limitato possono, al contrario, possedere un elevato potenziale competitivo, ad esempio grazie a tecnologie innovative, efficaci modelli di business o accesso a grandi quantità di dati. In tali situazioni, un'acquisizione ad opera di grandi operatori economici potrebbe configurarsi come una strategia volta a neutralizzare potenziali concorrenti prima che questi riescano ad incrementare la loro quota di mercato.

In letteratura economica e giuridica, tali operazioni sono talvolta definite come “*killer acquisitions*”²³⁸, ossia acquisizioni intraprese con l'obiettivo di eliminare potenziali concorrenti innovativi prima che possano rappresentare una reale minaccia competitiva²³⁹. Le autorità antitrust e la dottrina economica stanno monitorando con prudenza questa modalità, con particolare riferimento alle strategie di acquisizione adottate dalle grandi piattaforme digitali nei confronti di start-up tecnologiche²⁴⁰. Un esempio spesso richiamato nel dibattito dottrinale è rappresentato dall'acquisizione di WhatsApp da parte di Facebook nel 2014 per circa 19 miliardi di dollari, che ha coinvolto un'impresa con fatturato ancora relativamente limitato ma dal grande potenziale competitivo nel mercato dei servizi di comunicazione digitale²⁴¹.

Sulla base di queste criticità, negli ultimi anni diverse autorità antitrust e istituzioni europee si sono interrogate sull'opportunità di integrare o modificare i criteri di rilevazione delle operazioni soggette a controllo. La Commissione europea ha sottolineato che un sistema basato esclusivamente sulle soglie di fatturato non sempre è sufficiente ad individuare operazioni potenzialmente problematiche, soprattutto nei mercati caratterizzati da rapida innovazione²⁴². A tal fine, è stata introdotta una maggiore flessibilità nell'applicazione dell'articolo 22 del Regolamento concentrazioni,

²³⁶ C. Osti, *Diritto della concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 2007

M. M. Ramajoli, *Tutela della concorrenza*, in IRIS – Università degli Studi di Milano, 2025.

²³⁷ J. Crémer, Y.-A. de Montjoye, H. Schweitzer, *Competition Policy for the Digital Era*, European Commission Report, 2019.

²³⁸ C. Cunningham, F. Ederer, S. Ma, *Killer Acquisitions*, Journal of Political Economy, 2021.

²³⁹ OCSE, *Start-ups, Killer Acquisitions and Merger Control*, OECD Competition Committee, 2020.

F. Traviglia, *Killer acquisition, startup, imprese digitali: cosa cambia con la nuova legge sulla concorrenza*, in QuiFinanza, 12 dicembre 2022.

²⁴⁰ M. Motta, *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2004.

²⁴¹ Commissione europea, Caso M.7217 – Facebook/WhatsApp.

²⁴² Commissione europea, *Guidance on the application of the referral mechanism set out in Article 22 of the Merger Regulation*, 2021.

che permette agli Stati membri di rinviare alla Commissione europea operazioni che, pur non superando le soglie di fatturato europee, potrebbero comunque incidere in modo significativo sulla concorrenza²⁴³.

Anche in Italia la questione è attuale e l'AGCM ha ribadito più volte l'importanza del monitoraggio di operazioni che coinvolgono imprese innovative o start-up, soprattutto nei settori ad alta intensità tecnologica, dove il fatturato non rappresenta sempre un indicatore adeguato del potere di mercato o del potenziale di crescita di un'impresa²⁴⁴. Per superare questi limiti, parte della dottrina ha proposto di introdurre criteri alternativi o complementari alle soglie di fatturato come, ad esempio, il valore economico dell'operazione o la rilevanza strategica dell'impresa acquisita. Si tratta di soluzioni già adottate da alcuni ordinamenti che, attraverso l'istituzione di soglie basate sul valore della transazione, vogliono includere acquisizioni che coinvolgono imprese ad alto potenziale innovativo ma con un fatturato ancora contenuto²⁴⁵.

In questa direzione, Germania e Austria hanno già modificato la propria normativa in materia di controllo delle concentrazioni²⁴⁶.

Il meccanismo basato sulle soglie di fatturato è ancora uno strumento fondamentale per l'identificazione di operazioni soggette al controllo delle autorità antitrust, ma presenta qualche limite evidente legato all'attuale contesto economico. L'importanza crescente dell'innovazione, la trasformazione dei mercati e il ruolo chiave dei dati nei modelli di business digitali come, ad esempio, le piattaforme online, impongono un approfondimento sull'adeguatezza dei tradizionali strumenti di valutazione delle concentrazioni e sulla necessità di dotarsi di criteri più flessibili e in grado di cogliere le nuove dinamiche competitive²⁴⁷.

²⁴³ Commissione europea, *Guidance on the application of the referral mechanism set out in Article 22 of the Merger Regulation*, 2021.

²⁴⁴ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 31 marzo 2025*, Focus – L'esame delle concentrazioni “sotto-soglia”, 2025.

²⁴⁵ G. Amato, *Antitrust and the Bounds of Power*, Oxford, Hart Publishing, 1997.

²⁴⁶ Bundeskartellamt, *Amendment of German Competition Act*, 2017.

²⁴⁷ OCSE, *The Role of Innovation in Competition Enforcement*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 301, OECD Publishing, Paris, 2023.

4.1.2 *Le difficoltà nell'analisi economica dei mercati contemporanei*

Un ulteriore profilo critico del sistema di controllo delle concentrazioni riguarda le difficoltà legate all'analisi economica che le autorità devono svolgere per valutare gli effetti delle operazioni sui mercati interessati. L'attività antitrust non si limita, infatti, ad accertare il rispetto delle soglie di notifica previste dalla normativa, ma richiede un'analisi sostanziale degli effetti che un'operazione di concentrazione può generare sulla struttura concorrenziale del mercato. Questo avviene mediante l'impiego di complessi strumenti di analisi economica, finalizzati a stabilire se l'operazione sia in grado di determinare una riduzione significativa della concorrenza o il rafforzamento di una posizione dominante²⁴⁸. Uno degli aspetti centrali di questa analisi riguarda la definizione del mercato rilevante, che rappresenta il punto di partenza per valutare gli effetti concorrenziali dell'operazione. Il mercato rilevante viene solitamente individuato sulla base della sostituibilità dei prodotti o dei servizi dal lato della domanda e dell'offerta, nonché in relazione alla dimensione geografica del mercato, e consente di circoscrivere l'ambito all'interno del quale valutare il potere di mercato delle imprese coinvolte ed essere in grado di comprendere in che misura l'operazione possa influire sulle dinamiche concorrenziali²⁴⁹. A tal proposito, nell'attività di indagine delle autorità antitrust vengono di frequente adottati strumenti economici dedicati, come il cosiddetto SSNIP test (*Small but Significant and Non-transitory Increase in Price*), volto a valutare la sostituibilità dei prodotti attraverso l'analisi della reazione dei consumatori a ipotetici aumenti di prezzo²⁵⁰.

Nei mercati tradizionali, la definizione del mercato rilevante generalmente non presenta eccessive complessità in quanto i prodotti e i servizi offerti dalle imprese, nonché le relazioni di concorrenza tra operatori economici, sono spesso chiaramente identificabili. Nei mercati attuali, però, sempre più complessi sotto il profilo economico e tecnologico, tale operazione può risultare molto più problematica²⁵¹: l'evoluzione dei modelli di business e la crescente connessione tra i diversi servizi rendono meno netti i confini tra

²⁴⁸ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio sul controllo delle concentrazioni tra imprese.

²⁴⁹ Commissione europea, *Comunicazione sulla definizione del mercato rilevante ai fini del diritto comunitario della concorrenza*, 1997.

²⁵⁰ Commissione europea, *Comunicazione sulla definizione del mercato rilevante ai fini del diritto comunitario della concorrenza*, 1997.

²⁵¹ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini del diritto dell'Unione in materia di concorrenza*, 2023. Si tratta della revisione della comunicazione del 1997, necessaria per recepire le nuove realtà del mercato come la digitalizzazione.

i diversi mercati²⁵². Tali ostacoli risultano notevolmente evidenti nei mercati digitali e nelle piattaforme online, nei quali le dinamiche di concorrenza possono differire in maniera significativa da quelle dei mercati tradizionali²⁵³. In questi contesti, infatti, fattori come gli effetti di rete, l'accesso ai dati e le economie di scala possono incidere sulla struttura del mercato e sulle caratteristiche che rendono un'impresa in grado di acquisire e mantenere una posizione dominante²⁵⁴. Gli effetti di rete, in particolare, possono determinare situazioni in cui il valore di un servizio aumenta all'aumentare del numero degli utenti che lo utilizzano, favorendo la concentrazione del mercato intorno a pochi operatori dominanti. Inoltre, nei mercati digitali, le imprese possono operare all'interno di ecosistemi di servizi integrati²⁵⁵, che rendono più complessa la valutazione dei rapporti concorrenziali tra operatori economici. Un esempio tipico è rappresentato dalle grandi piattaforme digitali, come quelle operanti nei settori dei servizi online, dei sistemi operativi o dei marketplace digitali, dove diversi servizi interconnessi possono essere offerti all'interno dello stesso ecosistema, e la definizione dei confini dei mercati rilevanti risulta particolarmente complessa. Diventa infatti difficile stabilire se tali servizi debbano essere considerati come appartenenti a un unico mercato oppure come mercati distinti ma correlati, rendendo complicato per le autorità antitrust l'individuazione dell'ambito entro cui valutare gli effetti delle operazioni di concentrazione²⁵⁶.

Un altro aspetto di complessità riguarda la valutazione degli effetti futuri delle operazioni di concentrazione. Le autorità antitrust sono infatti chiamate ad effettuare un'analisi prospettica, con l'obiettivo di prevedere come l'operazione possa incidere sulla concorrenza nel medio e lungo periodo, mediante l'utilizzo di modelli economici e di strumenti quantitativi che aiutano a stimare l'impatto dell'operazione sui prezzi, sull'innovazione e sul livello complessivo di concorrenza nel mercato²⁵⁷. Questa

²⁵² C. Osti, *Diritto della concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 2007.

Commissione europea, *Shaping Competition Policy in the Era of Digitisation*, 2018.

²⁵³ OCSE, *Ex Ante Regulation and Competition in Digital Markets*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 272, OECD Publishing, Paris, 2021.

²⁵⁴ M. Motta, *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2004.

²⁵⁵ Nei mercati digitali, le imprese tendono a sviluppare ecosistemi di servizi integrati, ossia insiemi di servizi interconnessi e complementari offerti all'interno di un'unica piattaforma, nei quali i diversi prodotti risultano strettamente collegati tra di loro e contribuiscono reciprocamente al rafforzamento della posizione competitiva dell'impresa.

J. Crémer, Y.-A. de Montjoye, H. Schweitzer, *Competition Policy for the Digital Era*, European Commission Report, 2019.

²⁵⁶ OCSE, *OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age*, OECD Publishing, Paris, 2022.

²⁵⁷ OCSE, *OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age*, OECD Publishing, Paris, 2022.

dimensione prospettica dell'analisi rappresenta una delle principali sfide del controllo delle concentrazioni, poiché implica la necessità di formulare previsioni su sviluppi di mercati futuri che, talvolta, risultano altamente incerti. Ad esempio, nei mercati caratterizzati da innovazione tecnologica e rapidi cambiamenti competitivi, le previsioni relative agli effetti di un'operazione possono risultare particolarmente difficili da formulare.

Negli ultimi anni, le autorità antitrust hanno progressivamente adottato strumenti di analisi economica sempre più sofisticati, al fine di aumentare la capacità di valutare gli effetti delle operazioni di concentrazione, come l'integrazione sempre più stretta tra competenze giuridiche ed economiche, che rappresenta un elemento fondamentale nell'attività delle autorità di concorrenza che sempre più spesso si avvalgono del supporto di economisti e analisti di mercato nel processo decisionale²⁵⁸. Nonostante tali progressi, le difficoltà connesse all'analisi economica di mercati sempre più complessi restano una delle principali sfide per il sistema di controllo delle concentrazioni. La profondità e la complessità dei mercati, il ruolo chiave dell'innovazione tecnologica e la diffusione di nuovi modelli di business richiedono un costante aggiornamento degli strumenti di analisi utilizzati dalle autorità antitrust, con l'obiettivo di garantire che il controllo sulle operazioni di concentrazione rimanga efficace nel salvaguardare il corretto funzionamento dei mercati e la concorrenza tra imprese.

4.1.3 *La dimensione internazionale delle operazioni di concentrazione*

Un altro aspetto problematico del sistema di controllo delle concentrazioni riguarda la dimensione internazionale sempre maggiore delle operazioni di fusione e acquisizione. Negli ultimi decenni, infatti, la globalizzazione dei mercati e l'integrazione economica tra diversi Paesi²⁵⁹ hanno favorito un incremento rilevante delle operazioni di concentrazione di imprese che operano in più ordinamenti giuridici. Si tratta di un fenomeno che ha inevitabilmente reso sempre più frequenti le situazioni in cui una

International Competition Network, ICN Merger Working Group, Investigation and Analysis Subgroup, *ICN Merger Guidelines Workbook*, predisposto per la Fifth Annual ICN Conference, Cape Town, aprile 2006.

²⁵⁸ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 31 marzo 2024*, Focus La trasformazione tecnologica e gli strumenti di indagine dell'Autorità, 2024.

²⁵⁹ OCSE, *Tendenze dell'OCSE sulla concorrenza 2024*, OECD Publishing, Paris, 2025.

stessa operazione è sottoposta, in contemporanea, a valutazione da parte di diverse autorità antitrust nazionali o sovranazionali²⁶⁰.

Nel contesto europeo, il controllo delle concentrazioni è disciplinato dal Regolamento (CE) n. 139/2004, che attribuisce alla Commissione europea la competenza ad esaminare le operazioni di dimensione comunitaria, ossia quelle che superano determinate soglie di fatturato a livello europeo. Il sistema europeo si basa sul principio del cosiddetto “*one-stop shop*”, secondo il quale le operazioni che presentano una dimensione comunitaria vengono esaminate esclusivamente dalla Commissione europea, evitando che le imprese siano costrette a notificare la stessa operazione a più autorità nazionali²⁶¹. Nonostante l’esistenza di questo meccanismo, molte operazioni di concentrazione continuano a presentare una rilevanza transnazionale, coinvolgendo imprese attive in numerosi mercati geografici e richiedendo l’intervento coordinato di diverse autorità di concorrenza di diversi Stati. In tali situazioni, le imprese possono trovarsi nella necessità di notificare la medesima operazione a più autorità nazionali, ciascuna delle quali procede a una valutazione autonoma degli effetti dell’operazione nei mercati di propria competenza²⁶².

Una molteplicità di procedure può generare alcune difficoltà operative sia per le imprese coinvolte sia per le autorità di controllo. La necessità di interagire con diverse autorità antitrust può significare per un’impresa un maggior onere amministrativo ed una maggiore complessità procedurale, in quanto la notifica e la difesa dovranno essere incanalate in percorsi differenti per adeguarsi alle diverse normative nazionali applicabili²⁶³.

Un ulteriore nodo critico riguarda il rischio di non perfetta armonizzazione tra le decisioni delle diverse autorità coinvolte. Poiché ciascuna autorità valuta gli effetti dell’operazione sulla base delle condizioni concorrenziali del proprio mercato nazionale, può accadere che le conclusioni raggiunte non siano perfettamente coincidenti. In alcuni casi, un’operazione potrebbe essere autorizzata in determinati ordinamenti mentre in altri potrebbe essere subordinata a condizioni o addirittura

²⁶⁰ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese.

²⁶¹ Commissione europea, *Comunicazione consolidata sulla competenza giurisdizionale ai sensi del regolamento (CE) n. 139/2004 sul controllo delle concentrazioni tra imprese*, 2008, disponibile su EUR-Lex.

²⁶² OCSE, *Challenges and sources of divergence in cross-border merger review*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 314, OECD Publishing, Paris, 2024.

²⁶³ F. Jenny, *International Cooperation on Competition Policy*, OECD Competition Committee Working Paper.

vietata, generando incertezza per le imprese e rendendo più complessa la realizzazione delle operazioni di concentrazione su scala internazionale²⁶⁴.

Per far fronte a queste difficoltà, negli ultimi anni si è progressivamente rafforzata la cooperazione tra le diverse autorità antitrust, sia a livello europeo sia internazionale²⁶⁵. In ambito europeo, la cooperazione tra Commissione europea e autorità nazionali è favorita dalla European Competition Network (ECN), una rete di cooperazione che consente lo scambio di informazioni e il coordinamento delle attività di applicazione del diritto della concorrenza tra le diverse autorità competenti²⁶⁶.

Anche su scala globale sono stati sviluppati strumenti di cooperazione tra autorità antitrust appartenenti a diversi ordinamenti: a livello internazionale. L'Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) e l'International Competition Network (ICN) promuovono il dialogo tra autorità di concorrenza e l'elaborazione di linee guida e buone pratiche in materia di controllo delle concentrazioni. Tali strumenti contribuiscono a migliorare il coordinamento tra le diverse autorità e a favorire una più ampia convergenza delle metodologie di analisi impiegate nei procedimenti di controllo delle concentrazioni²⁶⁷.

Nonostante i progressi compiuti in questo ambito, la dimensione internazionale delle operazioni di concentrazione costituisce una delle principali sfide per la concorrenza. La crescente integrazione dei mercati e la diffusione delle imprese multinazionali rendono sempre più frequenti le operazioni che producono effetti simultanei in numerosi ordinamenti giuridici, di conseguenza, risulta sempre più evidente la necessità di rafforzare ulteriormente i meccanismi di cooperazione tra autorità antitrust e di sviluppare strumenti procedurali che permettano di gestire in maniera più efficiente le operazioni di concentrazione con rilevanza internazionale. A tal fine, il coordinamento tra autorità nazionali e sovranazionali costituisce un elemento chiave per garantire un controllo efficace delle operazioni di concentrazione e per assicurare una tutela adeguata della concorrenza nei mercati sempre più globalizzati²⁶⁸.

²⁶⁴ OCSE, Report on the implementation of the OECD recommendation concerning *international Co-operation on Competition Investigations and proceedings (Note by the Secretary-General)*, OECD Council, doc. C(2022)23, 2 febbraio 2022.

²⁶⁵ International Competition Network (ICN), *Recommended Practices for Merger Notification and Review Procedures*, 2012-2018.

²⁶⁶ Commissione europea, *European Competition Network (ECN) – Cooperation between competition authorities*, disponibile sul sito della Commissione europea.

²⁶⁷ International Competition Network (ICN), *Framework for Merger Review Cooperation*, 2012.

²⁶⁸ Ad esempio, l'articolo 38 del Regolamento europeo 2022/1925 sui mercati equi e contendibili nel settore digitale, denominato Digital Markets Act (DMA) prevede diversi meccanismi di cooperazione e coordinamento tra la Commissione europea e le autorità nazionali competenti. Tali meccanismi sono volti ad agevolare

4.2 Proposte di riforma e prospettive in Italia

4.2.1 L'evoluzione del quadro normativo italiano

In un contesto caratterizzato dal rafforzamento delle politiche di tutela della concorrenza e dalla crescente influenza del diritto antitrust europeo, la disciplina italiana in materia di controllo delle concentrazioni si è sviluppata soprattutto a partire dagli anni Novanta. Infatti, fino agli anni Ottanta, l'ordinamento italiano non prevedeva una disciplina organica²⁶⁹ in materia di tutela della concorrenza, la quale arrivò solo con l'approvazione della legge 10 ottobre 1990, n. 287, che ancora oggi rappresenta il principale riferimento normativo nazionale²⁷⁰. La legge istituì inoltre l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, un'autorità amministrativa indipendente incaricata di vigilare sull'applicazione della normativa antitrust e di intervenire nei casi in cui determinate operazioni possano compromettere il livello di concorrenza nei mercati²⁷¹. In merito alle concentrazioni, la legge n. 287/1990 ha introdotto un sistema di controllo preventivo basato sull'obbligo di notifica delle operazioni che superano determinate soglie di fatturato, attribuendo all'AGCM il potere di valutarne gli effetti sulla struttura concorrenziale del mercato²⁷². Tale assetto si colloca, pertanto, all'interno di un quadro multilivello, in cui la disciplina nazionale si coordina con quella dell'Unione europea. In base al Regolamento (CE) n. 139/2004, la Commissione europea esamina le operazioni di dimensione comunitaria, secondo il principio del *one-stop shop*, mentre la cooperazione tra autorità nazionali ed europee è favorita anche dagli strumenti di coordinamento sviluppati in ambito europeo²⁷³. Ciononostante, negli ultimi anni, l'evoluzione dei mercati, la crescente importanza delle piattaforme digitali²⁷⁴ e il ruolo sempre più cruciale dell'innovazione hanno evidenziato alcuni limiti degli strumenti tradizionali di controllo, fondati prevalentemente sulle

l'attuazione del DMA e l'applicazione delle norme europee e nazionali in materia di concorrenza nei confronti delle imprese soggette al regolamento DMA.

²⁶⁹ OCSE, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Italy 2001*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, 2001.

²⁷⁰ Legge 10 ottobre 1990, n. 287, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, disponibile su Normattiva.

²⁷¹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *L'Autorità: funzioni e competenze*, disponibile sul sito ufficiale AGCM.

²⁷² Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Il controllo delle concentrazioni*, disponibile sul sito AGCM.

²⁷³ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, disponibile su EUR-Lex.

²⁷⁴ J. Crémer, Y.-A de Montjoye, H. Schweitzer, *Competition Policy for the Digital Era*, European Commission Report, 2019.

soglie di fatturato²⁷⁵. In modo particolare, è emerso che anche imprese caratterizzate da un fatturato contenuto possano possedere un significativo potenziale competitivo, rendendo necessario un controllo più attento delle operazioni di acquisizione potenzialmente idonee a incidere su concorrenza e innovazione²⁷⁶.

A tal proposito si colloca una delle più significative evoluzioni recenti del quadro normativo italiano. La legge n. 118 del 5 agosto 2022 ha infatti inserito il comma 1-bis nell'art. 16 della legge n. 287/1990, che attribuisce all'AGCM il potere di richiedere la notifica di alcune operazioni sotto soglia, quando sussistano concreti rischi per la concorrenza nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante. Tale potere può essere esercitato entro sei mesi dal perfezionamento dell'operazione e riguarda, tra l'altro, casi in cui sia superata una sola delle soglie nazionali oppure in cui il fatturato mondiale complessivo delle imprese interessate superi i 5 miliardi di euro²⁷⁷.

Il sistema italiano di controllo delle concentrazioni mostra dunque un progressivo adattamento alle trasformazioni dell'economia attuale, infatti, l'evoluzione normativa più recente conferma la tendenza a rafforzare la capacità dell'ordinamento di intercettare anche operazioni che, pur non raggiungendo le soglie stabilite, possono comunque produrre effetti rilevanti sulla concorrenza, soprattutto nei mercati innovativi e ad alta intensità tecnologica. In questo senso, il quadro normativo italiano appare sempre più orientato verso un modello di controllo più flessibile, coerente con il diritto dell'Unione europea e con le più recenti esigenze di tutela della concorrenza.

Tale intervento appare particolarmente significativo, in quanto consente all'Autorità di intercettare anche operazioni che possono incidere in modo rilevante sulla concorrenza, pur non disponendo dei requisiti dimensionali richiesti, soprattutto in quei settori ad elevata innovazione e a rapida crescita.

L'Autorità, infine, non ha posto l'attenzione solo ai processi di trasformazione dei mercati digitali e all'adeguamento degli strumenti di controllo delle concentrazioni, ma anche al rapporto tra tutela della concorrenza e temi di interesse generale, come la

²⁷⁵ Commissione europea, *European Competition Network – Cooperation between competition authorities*, disponibile sul sito della Commissione europea.

²⁷⁶ OCSE, *Start-ups, Killer Acquisitions and Merger Control*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 248, OECD Publishing, Paris, 2020.

²⁷⁷ Legge 5 agosto 2022, n. 118, recante *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*, art. 32, comma 1, lett. b), n. 1). Con provvedimento n. 31090 del 27 febbraio 2024, l'AGCM ha adottato la nuova "Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 16, comma 1-bis, della legge 10 ottobre 1990 n. 287, modificando la delibera del 2022.

sostenibilità ambientale e il *greenwashing*²⁷⁸. L'AGCM, nella sua relazione delle attività svolte nell'anno 2021, ha comunicato di avere istituito un gruppo di lavoro volto ad analizzare le interazioni tra tutela della concorrenza e transizione ecologica, in uno scenario in cui le politiche in materia ambientale e gli obiettivi del Green Deal europeo²⁷⁹ sono sempre più centrali. Anche il diritto antitrust deve pertanto garantire che la transizione verso modelli produttivi più sostenibili avvenga nel rispetto delle dinamiche concorrenziali del mercato²⁸⁰.

4.2.2 *Il ruolo dell'AGCM nel rafforzamento del controllo delle concentrazioni*

Nel sistema italiano di tutela della concorrenza, il ruolo centrale nell'applicazione delle norme relative al controllo delle concentrazioni è svolto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)²⁸¹, con il compito di vigilare sul corretto funzionamento dei mercati e di intervenire nei casi in cui operazioni di fusione o acquisizione possano compromettere il livello di concorrenza tra imprese²⁸².

Le operazioni di concentrazione che non presentano una dimensione comunitaria ai sensi del diritto dell'Unione europea sono esaminate dall'AGCM, rientrando quindi nella competenza delle autorità nazionali: le imprese coinvolte sono tenute a notificare preventivamente l'operazione all'Autorità qualora vengano superate determinate soglie di fatturato.

Al ricevimento della notifica, l'AGCM procede con una valutazione preliminare dell'operazione, finalizzata a verificare se la stessa possa comportare la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da restringere in modo significativo la concorrenza nel mercato interessato²⁸³.

²⁷⁸ ESG News: con il termine *greenwashing* si intende una tecnica di comunicazione o di marketing perseguita da imprese o enti per proporre come ecosostenibili le proprie attività, esaltando gli effetti positivi di alcune iniziative ma cercando di occultare l'impatto ambientale negativo di altre.

²⁷⁹ Nel 2019 la Commissione europea ha presentato l'*European Green Deal*, EGD, una strategia volta ad allineare le varie politiche dell'Unione Europea all'obiettivo di neutralità climatica stabilito al 2050 dal Consiglio europeo. La misura chiave è la legge climatica europea adottata nel 2021, il Regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021, che ha introdotto per la prima volta un obiettivo vincolante delle emissioni di lungo periodo.

²⁸⁰ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 31 marzo 2022*, Focus Sostenibilità Ambientale e concorrenza, 2022

²⁸¹ OCSE, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Italy 2001*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, 2001.

²⁸² Legge 10 ottobre 1990, n. 287, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, disponibile su Normattiva.

²⁸³ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Il controllo delle concentrazioni*, disponibile sul sito ufficiale AGCM.

Il procedimento di controllo delle concentrazioni si articola generalmente in due fasi. In una prima fase, l'Autorità effettua una valutazione preliminare sulla base delle informazioni fornite dalle imprese e delle caratteristiche del mercato interessato, e qualora emergano elementi che fanno ritenere possibile un impatto negativo sulla concorrenza, essa può avviare una fase istruttoria, nel corso della quale vengono svolte analisi più approfondite sugli effetti dell'operazione. L'estensione temporale, da 45 a 90 giorni, di tale attività istruttoria è indice del rafforzamento dei poteri dell'Autorità in materia di concentrazioni²⁸⁴. Una volta terminato questo procedimento, l'AGCM può autorizzare l'operazione, eventualmente subordinandola al rispetto di determinate condizioni, oppure vietarla nel caso in cui ritenga che essa sia idonea a compromettere in modo significativo la concorrenza²⁸⁵.

L'Autorità, mediante le proprie decisioni, ha progressivamente affinato gli strumenti di analisi utilizzati per valutare gli effetti delle operazioni sui mercati interessati, sviluppando un approccio sempre più integrato tra analisi giuridica ed economica²⁸⁶, un processo che ha consentito di rendere il sistema di controllo delle concentrazioni più efficace e più aderente alle dinamiche competitive dei mercati contemporanei²⁸⁷.

Con riferimento al ruolo dell'AGCM nel monitorare le trasformazioni dei mercati e nel segnalare eventuali criticità del quadro normativo, l'Autorità, attraverso le relazioni annuali sull'attività svolta, fornisce un'analisi dettagliata delle principali tendenze osservate nei mercati e delle problematiche emerse nell'applicazione della normativa antitrust. Essa ha più volte sottolineato la necessità di adattare gli strumenti di controllo delle concentrazioni alle nuove caratteristiche dei mercati digitali e delle piattaforme online, nei quali il potenziale competitivo delle imprese non è sempre adeguatamente rappresentato dai tradizionali indicatori economici, come il fatturato²⁸⁸.

In questo scenario, l'AGCM formula raccomandazioni e segnalazioni alle istituzioni pubbliche al fine di promuovere un contesto normativo più favorevole alla

²⁸⁴ Art. 17 della legge 30 dicembre 2023, n. 214, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022*.

E. Iossa, C. Bonassi, *L'AGCM tra nuovi poteri e potenzialità di enforcement*, in *Rivista delle società*, Il diritto antitrust in crisi? La tutela della concorrenza tra nuovi obiettivi, modalità di enforcement, regole procedurali, Atti del convegno di Pavia del 15 marzo 2024, Giuffè Francis Lefebvre, 2025, pp. 1-19.

²⁸⁵ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Guida al controllo delle concentrazioni*, disponibile sul sito AGCM.

²⁸⁶ OCSE, *Economic Evidence in Merger Analysis: Key findings, summary and notes*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 126, OECD Publishing, Paris, 2012.

²⁸⁷ OCSE, *Merger Control in Dynamic Markets*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 245, OECD Publishing, Paris, 2020.

²⁸⁸ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 31 marzo 2023*, Il governo delle piattaforme digitali. Nuove regole europee e ruolo dei presidi antitrust, 2023.

competizione, svolgendo una funzione di *advocacy* della concorrenza²⁸⁹: questa attività contribuisce a rafforzare il ruolo dell’Autorità non solo come organo di controllo, ma anche come soggetto istituzionale in grado di orientare le politiche pubbliche in materia di tutela della concorrenza²⁹⁰.

L’Autorità esercita un ruolo importante anche in merito al tema del *Golden Power*, il potere speciale del Governo di bloccare o subordinare a determinate condizioni operazioni societarie riguardanti settori strategici, quali l’energia, i trasporti, le comunicazioni, l’intelligenza artificiale, al fine di salvaguardare la sicurezza nazionale²⁹¹. L’ACGM, nell’ambito della propria funzione di vigilanza sulla tutela della libera concorrenza nel mercato, richiama l’attenzione sulla necessità che tale strumento non alteri la concorrenza, sottolineando come il *golden power* debba essere esercitato con prudenza, per evitare l’abuso di uno strumento che può avere effetti negativi rispetto all’assetto concorrenziale dei mercati, scoraggiando l’innovazione e la propensione delle imprese ad assumere rischi²⁹².

Nel febbraio 2023 l’Autorità ha inoltre attivato sul proprio sito istituzionale una piattaforma di *whistleblowing* in materia antitrust, finalizzata a favorire la segnalazione anonima di possibili violazioni della concorrenza da parte di chiunque sia in possesso di informazioni rilevanti. Lo strumento è rivolto principalmente a soggetti che dispongono di informazioni su illeciti antitrust, per i quali la garanzia di anonimato è condizione essenziale per poter effettuare una segnalazione²⁹³. Sebbene la piattaforma sia stata istituita soprattutto come strumento di emersione di pratiche anticoncorrenziali, in particolare dei cartelli, essa consente all’Autorità di ottenere informazioni utili su operazioni, anche sotto soglia, che potrebbero incidere sulla struttura concorrenziale del mercato e pertanto essere rilevanti nell’ambito del controllo delle concentrazioni.

²⁸⁹ Con il termine “*advocacy* della concorrenza” si intendono le attività svolte dalle autorità antitrust volte a promuovere una cultura della concorrenza e a segnalare a istituzioni e legislatori eventuali norme o regolazioni che possano ostacolare il corretto funzionamento dei mercati, attraverso pareri, segnalazioni e raccomandazioni. OCSE, *Competition Advocacy*, OECD Competition Committee.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Attività di advocacy e segnalazioni*, disponibile sul sito AGCM.

²⁹⁰ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Attività di advocacy e segnalazioni*, disponibile sul sito AGCM.

²⁹¹ Decreto Legge del 15 marzo 2012 n. 21.

²⁹² Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Relazione annuale, Presentazione del Presidente R. Rustichelli alla Camera dei Deputati, 17 aprile 2024.

²⁹³ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull’attività svolta - 31 marzo 2024*, Focus La nuova piattaforma di whistleblowing antitrust, 2024.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *AGCM Annual Report Summary for OECD*, Year 2023.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Servizi e modulistica, Whistleblowing*, disponibile sul sito AGCM.

Il ruolo dell'AGCM risulta dunque fondamentale per garantire l'efficacia del sistema di controllo delle concentrazioni in Italia, contribuendo a mantenere un livello di concorrenza adeguato nei mercati e adattando gli strumenti di intervento alle trasformazioni dell'economia contemporanea, attraverso l'attività di vigilanza, l'analisi dei mercati e il dialogo con le istituzioni nazionali ed europee.

4.3 Il futuro del controllo delle concentrazioni

4.3.1 Le nuove sfide dei mercati digitali

Negli ultimi anni, la rapida evoluzione dell'economia digitale ha posto nuove sfide al sistema di controllo delle concentrazioni, portando alla luce alcuni limiti degli strumenti tradizionali utilizzati dalle autorità antitrust. I mercati digitali presentano, infatti, strutture che li differenziano significativamente da quelle dei mercati tradizionali²⁹⁴, come la presenza di forti effetti di rete, la rilevanza dei dati come risorsa strategica e la propensione alla creazione di ecosistemi digitali integrati, che rendono più complessa l'analisi dell'impatto delle operazioni di fusione e acquisizione²⁹⁵.

Gli effetti di rete costituiscono uno degli elementi più importanti nell'analisi dei mercati digitali, in quanto in molti servizi online il valore della piattaforma aumenta con l'aumentare del numero degli utenti che la utilizzano. Si tratta di un fenomeno che può favorire una forte concentrazione del mercato, poiché le piattaforme con un numero di utenti elevato tendono ad attrarre ulteriori utenti, rafforzando sempre più la propria posizione competitiva. Le operazioni di concentrazione possono avere effetti particolarmente rilevanti, in quanto possono contribuire a rafforzare ulteriormente il potere di mercato delle imprese già dominanti²⁹⁶.

Un altro aspetto rilevante che caratterizza i mercati digitali riguarda il ruolo centrale assunto dai dati. Le grandi piattaforme digitali acquisiscono ed elaborano enormi quantità di informazioni sugli utenti, che possono essere utilizzate per perfezionare i servizi offerti, sviluppare nuovi prodotti o rafforzare la propria posizione competitiva, per cui l'accesso ai dati può rappresentare una significativa barriera all'ingresso per

²⁹⁴ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Indagine conoscitiva sui Big Data*, AGCM, 2019.

²⁹⁵ OCSE, *Competition Policy in the Digital Age*, 2019.

²⁹⁶ M. Tavassi, *L'AGCM tra nuovi poteri e potenzialità di enforcement*, in *Rivista delle società, Il diritto antitrust in crisi? La tutela della concorrenza tra nuovi obiettivi, modalità di enforcement, regole procedurali*, Atti del convegno di Pavia del 15 marzo 2024, Giuffè Francis Lefebvre, 2025, pp. 201-235.
F. Ghezzi, G. Olivieri, *Diritto antitrust*, II ed., Torino, G. Giappichelli Editore, 2019, p. 281.

nuovi operatori e incidere sulle dinamiche concorrenziali dei mercati digitali. A tal proposito, le operazioni di acquisizione tra imprese digitali possono sollevare nuove questioni antitrust, soprattutto quando comportano l'integrazione di grandi quantità di dati appartenenti a imprese diverse²⁹⁷.

Un'altra caratteristica dei mercati digitali è la tendenza delle imprese a sviluppare ecosistemi di servizi interconnessi, nei quali diversi prodotti e piattaforme risultano integrati tra loro; fenomeno che può rendere più difficile la delimitazione del mercato rilevante e la valutazione degli effetti concorrenziali delle operazioni di concentrazione. In molti casi, infatti, le imprese digitali operano simultaneamente in diversi mercati collegati tra loro, rendendo più complessa l'analisi delle dinamiche competitive²⁹⁸.

Le autorità antitrust hanno progressivamente riconosciuto queste specificità dei mercati digitali²⁹⁹ e hanno iniziato ad adattare i propri strumenti di analisi. In ambito europeo, numerosi studi e rapporti istituzionali hanno evidenziato la necessità di prestare particolare attenzione alle operazioni di acquisizione che coinvolgono imprese innovative o start-up tecnologiche, le quali possono rappresentare potenziali concorrenti futuri delle grandi piattaforme digitali. In questi casi, anche operazioni di dimensioni relativamente ridotte possono avere effetti significativi sulla concorrenza nel lungo periodo, presentando un potenziale impatto significativo sulla concorrenza futura³⁰⁰.

Il fenomeno delle cosiddette “*killer acquisitions*”, ossia acquisizioni effettuate da grandi imprese con l'obiettivo di incorporare o neutralizzare potenziali concorrenti innovativi, è stato oggetto di crescente attenzione da parte delle autorità di concorrenza, poiché tali operazioni possono ridurre il livello di concorrenza potenziale e rallentare i processi di innovazione nei mercati digitali³⁰¹.

In seguito a queste trasformazioni, il controllo delle concentrazioni è chiamato ad affrontare nuove sfide metodologiche e interpretative. Le autorità antitrust devono infatti sviluppare strumenti di analisi in grado di cogliere le dinamiche competitive dei mercati digitali e di valutare, non solo gli effetti immediati delle operazioni di concentrazione, ma anche le loro possibili conseguenze nel medio e lungo periodo. L'evoluzione delle metodologie di analisi e il rafforzamento della cooperazione tra

²⁹⁷ OCSE, *Artificial intelligence, data and competition*, *OECD Artificial Intelligence Papers*, No. 18, OECD Publishing, Paris, 2024.

²⁹⁸ Commissione europea, *Competition policy for the digital era*, Report of the European Commission, 2019.

²⁹⁹ OECD, *OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age*, OECD Publishing, Paris, 2022.

³⁰⁰ Commissione europea, *Competition policy for the digital era*, Report of the European Commission, 2019.

³⁰¹ OCSE, *Start-ups, Killer Acquisitions and Merger Control*, *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, No. 248, OECD Publishing, Paris, 2020.

autorità di concorrenza rappresentano elementi fondamentali per garantire l'efficacia del sistema di controllo delle concentrazioni nell'economia digitale.

4.3.2 *Verso un controllo delle concentrazioni più integrato e dinamico*

Il sistema di controllo delle concentrazioni è destinato ad evolversi ulteriormente nei prossimi anni. La crescente complessità dei mercati, l'emergere di nuovi modelli di business e la dimensione sempre più internazionale delle attività economiche richiedono infatti un adattamento continuo degli strumenti di analisi e delle modalità di intervento delle autorità antitrust³⁰².

Uno degli aspetti più rilevanti di questa evoluzione riguarda il rafforzamento della cooperazione tra autorità di concorrenza a livello nazionale, europeo e internazionale. Poiché molte operazioni di concentrazione coinvolgono imprese che operano su scala globale³⁰³, la loro valutazione richiede spesso il coordinamento tra diverse autorità di concorrenza. In tale contesto, strumenti di cooperazione come l'European Competition Network (ECN) all'interno dell'Unione europea e le iniziative promosse da organizzazioni internazionali come l'OECD e l'International Competition Network (ICN) svolgono un ruolo fondamentale nel favorire lo scambio di informazioni e la convergenza delle metodologie di analisi utilizzate dalle diverse autorità³⁰⁴.

Un fattore aggiuntivo che caratterizza l'evoluzione del controllo delle concentrazioni riguarda la crescente integrazione tra analisi giuridica ed economica. Le decisioni delle autorità antitrust richiedono infatti una comprensione sempre più approfondita delle dinamiche competitive dei mercati e delle strategie adottate dalle imprese, di conseguenza, l'analisi economica assume un ruolo centrale nel valutare gli effetti delle operazioni di concentrazione su variabili come i prezzi, la qualità dei prodotti, il livello di innovazione e le condizioni di accesso al mercato³⁰⁵. Contemporaneamente, il sistema di controllo delle concentrazioni è chiamato a confrontarsi con nuove sfide legate alla

³⁰² J. Crémer, Y.-A. de Montjoye, H. Schweitzer, *Competition Policy for the Digital Era*, European Commission Report, 2019.

³⁰³ OCSE, *Cross-Border Merger Control: Challenges for Developing and Emerging Economies*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 122, OECD Publishing, Paris, 2011.

³⁰⁴ Commissione europea, *European Competition Network – Cooperation between competition authorities*, disponibile sul sito della Commissione europea.

OCSE, *International Co-operation in Competition Investigations*, OECD Competition Committee; International Competition Network, *Framework for Merger Review Cooperation*.

³⁰⁵ OCSE, *Merger Control in Dynamic Markets*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 245, OECD Publishing, 2020.

rapidità con cui evolvono i mercati contemporanei, poiché nei settori caratterizzati da forte innovazione tecnologica, le autorità antitrust devono essere in grado di valutare operazioni che possono avere effetti rilevanti non solo nel breve periodo, ma anche nel medio e lungo termine. Ciò richiede un approccio più dinamico all'analisi della concorrenza, in grado di considerare non solo la struttura attuale del mercato, ma anche le possibili evoluzioni future delle dinamiche competitive³⁰⁶.

In questa prospettiva, assume particolare importanza anche il ruolo delle autorità di concorrenza nel monitorare le trasformazioni dei mercati e nell'adattare progressivamente i propri strumenti di intervento. Infatti, attraverso attività di analisi dei mercati, studi settoriali e relazioni istituzionali, le autorità antitrust possono individuare tempestivamente eventuali criticità e contribuire allo sviluppo di politiche pubbliche più efficaci nella tutela della concorrenza³⁰⁷.

Un altro aspetto destinato a caratterizzare il futuro del controllo delle concentrazioni riguarda l'attenzione crescente nei confronti dei mercati digitali e delle piattaforme online. In questo contesto, si inseriscono anche recenti iniziative normative dell'Unione europea, come il Digital Markets Act, che mirano a rafforzare la regolazione delle grandi piattaforme digitali e a preservare condizioni di concorrenza effettiva nei mercati digitali.

Le caratteristiche di questi mercati, tra cui gli effetti di rete, il ruolo dei dati e la presenza di ecosistemi digitali integrati, rendono più complessa l'analisi delle operazioni di concentrazione. Per tale ragione, le autorità antitrust stanno progressivamente sviluppando nuovi strumenti analitici e metodologie di intervento³⁰⁸ con l'obiettivo di garantire che il controllo delle concentrazioni rimanga efficace anche in contesti economici caratterizzati da elevata innovazione e rapidi cambiamenti tecnologici³⁰⁹.

Nel complesso, il futuro del controllo delle concentrazioni appare quindi orientato verso un modello più integrato, flessibile e dinamico, nel quale la cooperazione tra autorità, l'utilizzo di strumenti di analisi economica avanzata e l'attenzione alle nuove caratteristiche dei mercati rappresentano gli elementi centrali. In un contesto economico sempre più globalizzato e tecnologicamente avanzato, la capacità delle autorità di

³⁰⁶ Commissione europea, *Competition Policy for the Digital Era*, Report of the European Commission, 2019.

³⁰⁷ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 31 marzo 2023*, I nuovi poteri dell'Autorità ai sensi della legge annuale per il mercato e la concorrenza, 2023.

³⁰⁸ International Competition Network (ICN), *Recommended Practices for Merger Analysis, 2002-2026*.

³⁰⁹ OCSE, *OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age*, 2022.

concorrenza di adattare i propri strumenti di intervento sarà determinante per garantire il mantenimento di condizioni di concorrenza effettiva nei mercati.

CONCLUSIONI

L'analisi svolta consente di evidenziare come il controllo delle concentrazioni rappresenti uno strumento fondamentale per la tutela della concorrenza e per il corretto funzionamento dei mercati, che si inserisce all'interno di un sistema normativo articolato e in costante evoluzione. L'esame del quadro giuridico, sia a livello nazionale sia a livello europeo, ha enfatizzato la solidità del modello tradizionale, basato su meccanismi di controllo preventivo e su criteri di analisi consolidati, che nel tempo hanno garantito un elevato grado di certezza giuridica e di efficienza procedurale.

Simultaneamente, l'approfondimento della prassi applicativa e, nello specifico, l'analisi empirica delle decisioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel periodo 2020-2025, hanno consentito di comprendere in modo concreto il funzionamento del sistema. I dati esaminati sottolineano come il controllo delle concentrazioni in Italia sia caratterizzato da un approccio selettivo e proporzionato, dove la maggior parte delle operazioni viene autorizzata in assenza di criticità concorrenziali rilevanti, mentre gli interventi più incisivi risultano limitati a casi specifici. Questo risultato conferma l'efficacia complessiva del sistema e la sua capacità di non ostacolare i processi di riorganizzazione e di sviluppo delle imprese, in linea con i principi del diritto della concorrenza europeo.

Ciononostante, le riflessioni sviluppate hanno messo alla luce come il sistema tradizionale sia chiamato a confrontarsi con nuove sfide sempre più complesse, come l'evoluzione dei mercati digitali, evidenziando alcuni limiti degli strumenti basati prevalentemente su indicatori quantitativi quali le soglie di fatturato, che non sempre sono in grado di cogliere il reale potenziale competitivo delle imprese, soprattutto nel caso di start-up innovative o piattaforme digitali. Elementi come gli effetti di rete, il ruolo strategico dei dati e la diffusione di ecosistemi digitali integrati richiedono l'adozione di un approccio più flessibile e dinamico, in grado di valutare non solo gli effetti immediati delle operazioni, ma anche le loro implicazioni nel medio e lungo periodo.

A tali difficoltà si aggiunge la crescente dimensione internazionale delle operazioni di concentrazione, che rende sempre più frequente il coinvolgimento di una moltitudine di autorità di concorrenza, richiedendo un elevato livello di coordinamento tra diversi ordinamenti. Di conseguenza, il rafforzamento della cooperazione tra autorità, a livello nazionale, europeo e internazionale, rappresenta un elemento essenziale per garantire

l'efficacia del sistema e per favorire una maggiore convergenza delle metodologie di analisi.

Il controllo delle concentrazioni risulta destinato a evolversi verso un modello più integrato e dinamico, caratterizzato da un'integrazione tra analisi giuridica ed economica sempre maggiore, dall'utilizzo di strumenti di valutazione più sofisticati e da una maggiore attenzione alle specificità dei mercati attuali. In quest'ottica, il ruolo delle autorità di concorrenza, in particolare dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, risulta indispensabile non solo per quanto riguarda l'attività di controllo, ma anche con riferimento alla capacità di osservare le trasformazioni dei mercati e di contribuire allo sviluppo di politiche pubbliche efficaci in materia di tutela della concorrenza.

In sintesi, il sistema di controllo delle concentrazioni si conferma come uno strumento essenziale per la tutela della concorrenza, sebbene la sua efficacia futura dipenderà dalla capacità di adattamento a un contesto economico sempre più complesso, globalizzato e tecnologicamente avanzato. Solo mediante un approccio flessibile, coordinato e orientato al futuro sarà possibile garantire un equilibrio tra la tutela del mercato e la promozione dell'innovazione, assicurando condizioni di concorrenza effettiva e sostenibile nel lungo periodo.

BIBLIOGRAFIA

Adam R., Tizzano A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli Editore, 2014.

Adinolfi A., *L'applicazione del diritto comunitario della concorrenza: commentario al regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002*. Vol. 13. Giuffrè Editore, 2007.

Alkharafi N., *Economic Globalization: An Overview of Its Main Characteristics and Implications*, Economies, 2025.

Amato G., *Antitrust and the Bounds of Power*, Oxford, Hart Publishing, 1997.

Amato G., *Il gusto della libertà*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

Arbia E., *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Modello di bilanciamento nel procedimento sanzionatorio: efficienza e tutela dei diritti*, in *Giustizia Insieme*, 10 luglio 2020.

Areeda P., Kaplow L., Edlin A.A., Hemphill C.S., *Antitrust Analysis: Problems, Text, and Cases*, Wolters Kluwer, 2021.

Associazione Antitrust Italiana, *Consultazione sulla Comunicazione avente ad oggetto la proposta di modifica delle soglie di fatturato a seguito della modifica dell'art. 16, comma 1, della legge n. 287/1990 introdotta dal decreto-legge n. 1/2012*, Roma, marzo 2014.

Assonime, circolare n. 32 del 22 dicembre 2022, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021: i nuovi poteri dell'AGCM*, 2022.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *AGCM Annual Report Summary for OECD, Year 2023*.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Antitrust at a glance*, luglio 2011.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Codice della concorrenza: Raccolta sistematica delle norme primarie e secondarie in materia di tutela e promozione della concorrenza*, AGCM, Roma, versione aggiornata al 2022.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, delibera 5 novembre 2024, n. 31356, *Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*, in *G.U.*, 18 novembre 2024, n. 270.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Indagine conoscitiva sui Big Data*, AGCM, 2019.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Linee guida sul controllo delle concentrazioni fra imprese*, 2021, par. 4.2; par. 5.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 31 marzo 2020*, 2020.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 31 marzo 2021*, 2021.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 31 marzo 2022*, 2022.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 31 marzo 2023*, 2023.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 31 marzo 2024*, 2024.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Struttura e organizzazione e relativo Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*, Delibera n. 31294 del 9 luglio 2024 e *Bollettino – Edizione speciale. Anno XXXIV, Supplemento al n. 31. Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pubblicato il 5 agosto 2024.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Sviluppi giurisprudenziali in materia di concorrenza*, in *Attività ai sensi della legge n. 287/1990*, Relazione annuale 2005, Roma, 2006.

Azzariti G., Bagni S., Carducci M., Somma A., *Mercato istituzioni e regole: Sul difficile dialogo tra diritto ed economia*, Roma, Università La Sapienza, 2025.

Bain J.S., *Industrial Organization*, New York, Wiley, 1959, pp. 120–130.

Banca d'Italia, *Considerazioni finali del Governatore*, Relazione annuale, Roma, 30 maggio 2025.

Berti L., Pezzoli A., *Le stagioni dell'antitrust: dalla tutela della concorrenza alla tutela del consumatore*, EGEA spa, 2011.

Bork R.H., *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, New York, Free Press, 1978, p. 66;

Bruno D., D'Ormesson O., Perroud T., *Competition Policy and Industrial Policy: For a Reform of European Law*, Robert Schuman Foundation, 2020.

Camardi C., *La protezione dei consumatori tra diritto civile e regolazione del mercato. A proposito dei recenti interventi sul codice del consumo*, in *Jus civile* 5, 2013, 305-337.

Camilli E.L., Clarich M., *Poteri quasi-giudiziali delle autorità indipendenti*, in Pajno A., D'Alberti M. (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 111 ss.

Cassano G., Catricalà A., Clarizia R., *Concorrenza, mercato e diritto dei consumatori*, UTET Giuridica, 2018.

Chambers Global Practice Guides, *Merger Control 2024*, sezione *EU: Law & Practice*, contributo di P. Elliott, C. Gordley e N. Parshurampuria, Van Bael & Bellis, 2024.

Cintioli F., *Diritti di difesa e determinatezza dell'illecito antitrust*, in *Il diritto dell'economia*, n. 106/2021, pp. 21-48.

Cintioli F., *L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e il suo ruolo unificante nell'ordinamento*, in *L'intervento pubblico nell'economia*, 2016, p. 509.

Commissione europea – DG Competition, *Best Practices on the conduct of EC merger control proceedings*, 20 gennaio 2004.

Commissione europea – DG Competition, *EU competition law: rules applicable to merger control. Situation as at 1st July 2025*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2025.

Commissione europea, *Avviso sui rimedi accettabili ai sensi del regolamento (CE) n. 139/2004 e del regolamento (CE) n. 802/2004*, GUUE C 267 del 22 ottobre 2008.

Commissione europea, *Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings*, GUUE C 95 del 16 aprile 2008.

Commissione europea, *Commission notice on best practices for the conduct of proceedings concerning Articles 101 and 102 TFEU*, GUUE C 308, 20 ottobre 2011.

Commissione europea, *Commission Notice on Case Referral in respect of concentrations*, GUUE C 56, 5 marzo 2005 (2005/C 56/02).

Commissione europea, *Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities (ECN Notice)*, GUUE C 101, 27 aprile 2004.

Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003: Achievements and Future Perspectives*, COM (2014) 453 final, Bruxelles, 9 luglio 2014.

Commissione europea, *Competition Policy Contributing to the European Green Deal*, 2021.

Commissione europea, *Competition Policy for the Digital Era*, Report of the European Commission, 2019.

Commissione europea, *Competition policy in the European Union*, Publications Office of the European Union, 2011.

Commissione europea, *Comunicazione consolidata sulla competenza giurisdizionale ai sensi del regolamento (CE) n. 139/2004 sul controllo delle concentrazioni tra imprese*, 2008.

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione concernente i rimedi accettabili a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio e del regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione*, 2008/C 267/01, in G.U.U.E., C 267, 22 ottobre 2008, parr. 15–23.

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza*, G.U.U.E., C 372, 9 dicembre 1997, pp. 5–13

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza*, C(2023) 6789 final, Bruxelles, 8 febbraio 2024, par. 24-32.

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini del diritto della concorrenza dell'Unione*, C/2024/1645, in G.U.U.E., C, 22 febbraio 2024.

Commissione europea, *Comunicazione sulla cooperazione all'interno della rete delle autorità garanti della concorrenza (European Competition Network)*, in G.U.U.E. C 101 del 27 aprile 2004, p. 43 ss.

Commissione europea, *Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings*, 2008/C 95/01

Commissione europea, Direzione Generale Concorrenza (DG COMP), *Discussion Paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses*, Bruxelles, dicembre 2005

Commissione europea, Direzione Generale della Concorrenza, *Guidance on the Commission's enforcement priorities under Article 102 TFEU*, 2009.

Commissione europea, Direzione generale della Concorrenza, *Report on Competition Policy*, 2023.

Commissione europea, EU Single Market – Factsheet, 2019.

Commissione europea, *Guidance on the application of the referral mechanism set out in Article 22 of the Merger Regulation to certain categories of cases*, G.U.U.E. C 113, del 31 marzo 2021.

Commissione europea, *Guidance on the application of the referral mechanism set out in Article 22 of the Merger Regulation*, 2021.

Commissione europea, *Guidance on the Commission's enforcement priorities under Article 102 TFEU*, 2009.

Commissione europea, *Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 EC to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings*, G.U.U.E. C 45 del 24 febbraio 2009.

Commissione europea, *Guidelines on the applicability of Article 101 TFEU to horizontal cooperation agreements*, G.U.U.E. C 11 del 2011.

Commissione europea, *Guidelines on the application of Article 101(3) TFEU*, G.U.U.E. C 101 del 27 aprile 2004.

Commissione europea, *Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings*, G.U.U.E. C 31 del 5 febbraio 2004.

Commissione europea, *Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese*, pubblicati nella G.U.U.E., C 31, 5 febbraio 2004.

Commissione europea, *Report on Competition Policy 2010*. COM (2011) 328 final, Publications Office of the European Union, 2011.

Commissione europea, *Review of the Merger Guidelines*, DG Competition, 2025.

Commissione europea, *Shaping Competition Policy in the Era of Digitisation*, 2018.

Corte costituzionale, *La libertà di iniziativa economica nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di L. Delli Priscoli, Roma, 2014.

Corte dei conti europea, *Il controllo delle concentrazioni nell'UE e i procedimenti antitrust della Commissione*, Relazione speciale n. 20/2024, 2024.

Crémer J., De Montjoye Y.-A, Schweitzer H., *Competition Policy for the Digital Era*, European Commission Report, 2019.

Cunningham C., Ederer F., Ma S., *Killer Acquisitions*, Journal of Political Economy, 2021.

D'Ostuni M., Beretta M., *Il diritto della concorrenza in Italia*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2021, pp. 1057-1069.

Del Gatto S., *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, Vol. 18, Roma, TrE-Press, 2019.

Donati F., *La tutela della concorrenza tra Costituzione e diritto dell'Unione europea*, in *rivista della regolazione dei mercati*, 13-28, 2020.

E. M. Fox, *Monopolization and abuse of dominance: Why Europe is different*, in *The Antitrust Bulletin*, vol. 59, n. 1, Spring 2014, p. 129 ss.

EU Merger Working Group, *Best Practices on Cooperation between EU National Competition Authorities in Merger Review*, 8 novembre 2011.

European Competition Authorities (ECA), *Principles for Leniency Programmes*, adottati dai Directors General delle autorità europee della concorrenza, riunione di Dublino, 3-4 settembre 2001.

European Competition Authorities, *The Exchange of Information between Members on Multijurisdictional Mergers – Procedures Guide*, documento di Lavoro

European Competition Network (ECN), *ECN Joint Statement on Article 102 Guidelines*, 2 settembre 2024.

Fabbio P., *Gli obiettivi del diritto antitrust comunitario nel dibattito recente*, in *Impresa e mercato. Studi dedicati a Mario Libertini, tomo II: Concorrenza e mercati*, a cura di Di Cataldo V., Meli V. e Pennisi R., Milano, Giuffrè, 2015.

Federal Trade Commission, *The FTC at 100: Into Our 2nd Century*, Washington D.C., 2009.

Fox E.M., *Modernization of Antitrust: A New Equilibrium*, in *Cornell Law Review*, vol. 66, 1981, p.1140.

Fox E.M., *Monopolization and abuse of dominance: Why Europe is different*, in *The Antitrust Bulletin*, vol. 59, n. 1, 2014, p. 129 ss.

Forni F, *Rilancio concessionarie auto, strategie per il futuro del mercato*, in *Quotidiano Nazionale–Motori*, 3 febbraio 2025.

Gabrielli, A. Catricalà E. *I contratti della concorrenza*. Utet Giuridica, 2011, capitolo secondo.

Geradin D., Girgenson I., *The Counterfactual Method in EU Competition Law: The Cornerstone of the Effects-Based Approach*, in *World Competition*, 2011.

Ghezzi F., Olivieri G., *Diritto antitrust*, II ed., Torino, G. Giappichelli Editore, 2019, p. 281.

Ghezzi F., Olivieri G., *Diritto antitrust*, III ed., Torino, G. Giappichelli Editore, 2023.

Giuseppe C., Catricalà A., Clarizia R., *Concorrenza, mercato e diritto dei consumatori*, UTET Giuridica, 2018.

Grossi P., *Il Sistema giuridico medievale e la civiltà comunale*, Firenze, University Press, 2008.

Grossi P., *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

Guizzi G., *Il mercato concorrenziale: problemi e conflitti: saggi di diritto antitrust*, Vol. 18, Giuffrè Editore, 2010.

Hovenkamp H., *Antitrust Policy After Chicago*, in *Michigan Law Review*, vol. 84, n. 2, 1985, pp. 213-284.

International Competition Network (ICN), *Framework for Merger Review Cooperation*, 2012.

International Competition Network (ICN), *Recommended Practices for Merger Notification and Review Procedures*, 2012-2018.

International Competition Network (ICN), *Recommended Practices for Merger Analysis, 2002-2026*.

International Competition Network, ICN Merger Working Group, Investigation and Analysis Subgroup, *ICN Merger Guidelines Workbook*, predisposto per la Fifth Annual ICN Conference, Cape Town, aprile 2006.

Iossa E., Bonassi C., *L'AGCM tra nuovi poteri e potenzialità di enforcement*, in *Rivista delle società, Il diritto antitrust in crisi? La tutela della concorrenza tra nuovi obiettivi, modalità di enforcement, regole procedurali*, Atti del convegno di Pavia del 15 marzo 2024, Giuffrè Francis Lefebvre, 2025, pp. 1-19.

Irti N., *Introduzione*, in *Il dibattito sull'origine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

Jenny, F., *International Cooperation on Competition Policy*, OECD Competition Committee Working Paper.

Jones A., Sufrin B., Dunne N., *Jones & Sufrin's EU Competition Law: Text, Cases & Materials*, Oxford University Press, 2023.

La Noce M., Ferrero M., *Controllo delle concentrazioni fra imprese e criteri di valutazione*, Roma, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, 1996.

Lang J.T., *General Report on the Application of Community Competition Law on Enterprises by National Courts and National Authorities*, relazione generale al FIDE Congress 1998.

Lemme G. (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Milano, Wolters Kluwer, III ed., 2021, capitolo XI.

Libertini M., *La tutela della concorrenza nell'ordinamento italiano: dal codice civile del 1942 alla riforma costituzionale del 2001 (The Protection of Competition in the Italian Legal System: From the Civil Code of 1942 to the Constitutional Reform of 2001)*, in *Moneta e Credito*, vol. 68, n. 272, 2015, pp. 365-385.

Libertini M., *Sulla nozione di libertà economica (On the notion of economic liberty)*, in *Moneta e Credito*, vol. 72, n. 288, 2019.

Malaguti, M.C., *I valori della concorrenza e del mercato nell'Unione Europea: da Roma, a Maastricht, a Lisbona (The Values of Competition and Market in the European Union: From Rome, to Maastricht, to Lisbon)*, in *Moneta e Credito*, 68(272), 401-418, 2015.

Manenti F.M., Nicolò A., Valbonesi P., *Tutela della concorrenza in Italia: analisi di alcuni provvedimenti dell'AGCM*, Cleup, 2000.

Mangini V., Olivieri G., *Diritto antitrust*, G. Giappichelli Editore, 2012.

Manzini P., *L'AGCM fa novanta? Il termine decadenziale di novanta giorni per l'applicazione delle sanzioni dell'AGCM al vaglio della Corte di giustizia*, in *quaderni Aisdue*, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 121-132.

Marchetti F., Pesce G., Strangio R., Taglienti M, *Le operazioni di M&A e il diritto antitrust e delle concentrazioni*, a cura di Giovanni Adamo, in *diritto.it*, 2011.

Minervini V., De Lucia L., *Le decisioni con impegni nella normativa nazionale a tutela della concorrenza e dei consumatori*, in *Concorrenza e mercato*, 2011, p. 510 e pp. 519-524.

Monti G., De Streel A., *Exploitative Abuses: The Scope and the Limits of Article 102 TFEU*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 2023_62, 9 novembre 2023.

Monti M., *European Competition Policy*, Cambridge University Press, 2007.

Motta M., *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2004.

Negri M., *Gli effetti delle decisioni della AGCM nei giudizi civili: analisi di una anomalia necessaria*, in *Confronti*, Rivista dell'Associazione dei Civilisti Italiani, 2024, pp. 81-112.

Nicolaides P., Bilal S., *Understanding State Aid Policy in the European Community: Perspectives on Rules and Practice*, Brill, 2023.

OCSE, *A Decade of OECD Competition Trends, Data and Insights*, Paris, OECD Publishing, 2025.

OCSE, *Artificial intelligence, data and competition*, *OECD Artificial Intelligence Papers*, No. 18, OECD Publishing, Paris, 2024.

OCSE, *Challenges and sources of divergence in cross-border merger review*, *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, No. 314, OECD Publishing, Paris, 2024.

OCSE, *Competition policy in the Digital Age*, 2019.

OCSE, *Cross-Border Merger Control: Challenges for Developing and Emerging Economies*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 122, OECD Publishing, Paris, 2011.

OCSE, *Economic Evidence in Merger Analysis: Key findings, summary and notes*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 126, OECD Publishing, Paris, 2012

OCSE, *Efficiencies in Merger Control*, OECD Competition Policy Papers, Paris, OECD Publishing, 2025.

OCSE, *Ex Ante Regulation and Competition in Digital Markets*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 272, OECD Publishing, Paris, 2021.

OCSE, *Hard Core Cartels*, Paris, OECD Publishing, 2003.

OCSE, *Impact Evaluation of Merger Decisions: Key findings, summary and notes*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 129, OECD Publishing, 2012.

OCSE, *Independence of Competition Authorities – From Design to Practice*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 195, OECD Publishing, Paris, 2016.

OCSE, *International Co-operation in Competition Investigations*, OECD Competition Committee; International Competition Network, *Framework for Merger Review Cooperation*.

OCSE, *Local Nexus and Jurisdictional Thresholds in Merger Control*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 191, OECD Publishing, Paris, 2016.

OCSE, *Merger Control in Dynamic Markets*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 245, OECD Publishing, Paris, 2020.

OCSE, *Merger Control: Background Note*, OECD Publishing, 2011.

OCSE, *Recommendation of the Council on Competition Assessment*, 11 dicembre 2019.

OCSE, *Report on the implementation of the OECD recommendation concerning international Co-operation on Competition Investigations and proceedings (Note by the Secretary-General)*,

OECD Council, doc. C(2022)23, 2 febbraio 2022.

OCSE, *Start-ups, Killer Acquisitions and Merger Control*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 248, OECD Publishing, Paris, 2020.

OCSE, *Tendenze dell'OCSE sulla concorrenza 2024*, OECD Publishing, Paris, 2025.

OCSE, *The Role of Innovation in Competition Enforcement*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 301, OECD Publishing, Paris, 2023.

OCSE, *Competition Policy in Digital Markets: The Combined Effect of Ex Ante and Ex Post Instruments in G7 Jurisdictions*, OECD Publishing, 2024.

OCSE, *OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age*, OECD Publishing, Paris, 2022.

OCSE, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Italy 2001*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, 2001.

Osti C., *Diritto della concorrenza*, Bologna, Il Mulino. 2007

Pace L.F., *Diritti di difesa nelle risultanze istruttorie antitrust*, in L. F. Pace (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

Pallotta G., *La natura quasi-giudiziale della funzione sanzionatoria dell'AGCM*, in *Il Diritto Amministrativo*, rivista giuridica, Anno XVIII, n. 02 Febbraio 2026.

Pappalardo A., *Il diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Milano, UTET giuridica, 2018, capitolo I.

Parcu P.L., *Stato e concorrenza: l'attività di segnalazione dell'autorità antitrust: contenuti, efficacia e prospettive*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1996.

Pardolesi R., *Diritto antitrust: questioni generali*, in Law & Economics LAB, 2008.

Parlamento della Repubblica Italiana — Senato, *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, 2004.

Pepall L., Dan Richards D., Norman G-, Calzolari G., *Organizzazione industriale*, 4 ed., Mc Graw Hill, cap.1

Pera A., Cecchini M., *La rivoluzione incompiuta: 25 anni di Antitrust in Italia*, Roma, Fazi Editore srl, 2015, capitoli 2, 7.

Police C., *Antitrust tra procedimento e processo. La giurisprudenza amministrativa nel biennio 2022-2023*, in *Il diritto dell'economia*, anno 70, n. 114 (2/2024), pp. 145-173.

Posner R.A., *Antitrust Law*, Chicago, University of Chicago Press, 2001, p. 70.

Posner R.A., *Antitrust Law*, Second Edition, University of Chicago Press, 2019.

Raganelli B., *La tutela dell'interesse pubblico in economia*, in *Amministrazione in Cammino*, Luiss, 2014

Ramajoli M.M., *La tutela pubblicistica della concorrenza*, Milano, Giuffrè, 2007, cap. 19.

Ramajoli M.M., *Tutela della concorrenza*, in IRIS – Università degli Studi di Milano, 2025.

Rockefeller E. S. *La religione dell'antitrust. Riti e pratiche della politica della concorrenza*. IBL libri, 2011.

Ronco S., *Il ruolo dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato nella tutela dei consumatori*, in *DIRITTO & DIRITTI*, 2021, 1-9.

Ruotolo G.M., *La Costituzione economica Dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, anno VII, nn. 2-3, 2012.

Scaramuzzino G., *Le recenti riforme normative sul procedimento amministrativo di valutazione delle concentrazioni effettuato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, in *Forum di Amministrazione in Cammino*, 3 aprile 2025.

Schumpeter J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Brothers Publishers, 1942.

Schütze R., *European Union Law*, 4th ed., Oxford University Press, 2025.

Silva F., Di Nola S., *Agcm: autorità garante dei consumatori e del mercato?* in *Consumatori, diritti e mercato*, 2010.

Singh Y., Reddy M., Papanicolas I., Scheffler R., *Private equity investments in health care in OECD countries: an exploratory analysis*, Health Economics, Policy and Law, Cambridge University, 2026

Tavassi M., *L'AGCM tra nuovi poteri e potenzialità di enforcement*, in *Rivista delle società*, Il diritto antitrust in crisi? La tutela della concorrenza tra nuovi obiettivi, modalità di enforcement, regole procedurali, Atti del convegno di Pavia del 15 marzo 2024, Giuffè Francis Lefebvre, 2025, pp. 201-235.

Thompson J., Boschmans K., Pissareva L., *Alternative Financing Instruments for SMEs and Entrepreneurs: The Case of Capital Market Finance*, OECD Papers on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, 2018.

Tirole J., *Teoria dell'organizzazione industriale*, Milano, U. Hoepli, 1991.

Traviglia F., *Killer acquisition, startup, imprese digitali: cosa cambia con la nuova legge sulla concorrenza*, in *QuiFinanza*, 12 dicembre 2022.

United States Congress, *Sherman Antitrust Act*, 1890.

Van Overtveldt J., *The Chicago School: How the University of Chicago Assembled the Thinkers Who Revolutionized Economics and Business*, Stati Uniti, Agate Publishing, 2009.

Verrilli A., (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Istituzioni e politiche comuni*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, XII ed., 2003.

Vese D. *Sul sindacato del giudice amministrativo sulle decisioni dell'AGCM: Pienezza della giurisdizione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Civil Procedure Review*, 2020, 11.2: 69-144.

Whish R., Bailey D., *Competition Law*, Oxford University Press, 2021.

SITOGRAFIA

AGCM, sito istituzionale: <https://www.agcm.it>, ultimo accesso 19 marzo 2026.

Borsa Italiana S.p.A.: <https://www.borsaitaliana.it>, ultimo accesso 2 marzo 2026.

Commissione europea – DG Competition, sito istituzionale: <https://competition-policy.ec.europa.eu>, ultimo accesso 16 marzo 2026.

Commissione europea – Eurostat, sito istituzionale: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>, ultimo accesso 2 marzo 2026.

Dealer: meno concessionari, più marchi, più business, in *Quattroruote*, sezione “News – Lavoro”, 31 gennaio 2025, disponibile su: https://www.quattroruote.it/news/news-lavoro/2025/01/31/dealer_meno_concessionari_piu_marchi_piu_business.html, ultimo accesso 3 marzo 2026.

Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, sito ufficiale: <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>, ultimo accesso 16 marzo 2026.

Il futuro della distribuzione Automotive per il Dealer Network Study, in *Top Dealers Italia*, disponibile su: <https://topdealersitalia.it/il-futuro-della-distribuzione-automotive-per-il-dealer-network-study/>, ultimo accesso 3 marzo 2026.

ISMEA – Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare, *Tendenze Lattiero caseario*, sezione “Ultimi rapporti pubblicati”, disponibile su: <https://www.ismeamercati.it>, ultimo accesso 3 marzo 2026

Il private equity è tornato? (2025), in *Food*, 19 giugno 2025, disponibile su: <https://www.foodweb.it/2025/06/il-private-equity-e-tornato/>, ultimo accesso 10 marzo 2026.

Lo scenario competitivo del comparto lattiero-caseario, in *Alimentinews – Tecnologie*, Lattiero-caseario, 28 febbraio 2024, disponibile su:

<https://www.alimentinews.it/tecnologia/lattiero-caseario/1506-lo-scenario-competitivo-del-comparto-lattiero-caseario>, ultimo accesso 3 marzo 2026.

Law & Economics LAB, sito ufficiale: <https://www.law-economics.net>, ultimo accesso 27 febbraio 2026.

Marzialetti S., *Formaggi Dop, Latteria Soresina e Zanetti acquisiscono il 100% di Saviola*, in *AgriSole – Il Sole 24 Ore*, 19 aprile 2024, disponibile su: <https://www.agrisole.ilsole24ore.com/art/imprese/2024-04-19/formaggi-dop-latteria-soresina-e-zanetti-acquisiscono-100percento-saviola-123449.php?uuid=AFbX8rWB>, ultimo accesso 3 marzo 2026.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, sito ufficiale: <https://www.de.mef.gov.it>, ultimo accesso 19 marzo 2026.

OCSE, Competition, sito ufficiale: www.oecd.org/competition, ultimo accesso 20 marzo 2026.

Oldani F., *Per l'agroalimentare un 2025 promettente del M&A*, in *Mark Up*, 21 marzo 2025, disponibile su: <https://www.mark-up.it/per-lagroalimentare-un-2025-promettente-del-ma/>, ultimo accesso 3 marzo 2026.