

Proposta di Regolamento COM (2021) 223 del 5 Maggio 2021 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno

SOVVENZIONI ESTERE

cepAnalisi Nr 3/2022

VERSIONE ESTESA

A.	CONTENUTI PRINCIPALI DELL'INIZIATIVA DELL'UE	2
1	Contesto e obiettivi.....	2
2	Definizioni e ambito di applicazione.....	2
3	Indagine d'ufficio sulle sovvenzioni di Paesi terzi	2
4	Acquisizione di una società con sede nell'UE.....	3
5	Procedure per gli appalti pubblici.....	3
B.	CONTESTO GIURIDICO E POLITICO	4
1	Stato del procedimento legislativo.....	4
2	Possibili influenze politiche	4
3	Formalità.....	4
C.	VALUTAZIONE	4
1	Valutazione di impatto economico.....	4
2	Valutazione giuridica.....	5
2.1	Competenza	5
2.2	Sussidiarietà	5
2.3	Proporzionalità nei confronti degli Stati membri	5
2.4	Altre compatibilità con il diritto dell'UE.....	5
D.	CONCLUSIONI	6

Autori: Dr. Matthias Kullas e Dr. Lukas Harta, LL.M. | info@cep.eu

Traduzione in italiano a cura del Prof. Andrea De Petris

cep | Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg | Telefono 0761 38693-0 | www.cep.eu

A. Contenuti principali dell'iniziativa dell'UE

1 Contesto e obiettivi

- ▶ L'accordo sulle sovvenzioni dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) (Accordo sulle sovvenzioni e le misure compensative, "ASCM") permette all'UE di imporre dazi sulle importazioni di beni sovvenzionati per evitare distorsioni della concorrenza nel mercato interno (p. 60).
- ▶ Il Regolamento sulle concentrazioni [[Regolamento \(CE\) n. 139/2004](#)] ha come oggetto l'esame delle fusioni e delle acquisizioni per stabilire se esse possano ostacolare significativamente la concorrenza effettiva nell'UE.
- ▶ Il Regolamento sulla revisione degli investimenti diretti esteri [[Regolamento \(UE\) 2019/452](#)]¹ permette la revisione degli investimenti diretti esteri dal punto di vista della sicurezza e dell'ordine pubblico.
- ▶ Tuttavia, l'UE non dispone finora di strumenti mirati per affrontare le distorsioni della concorrenza nel mercato interno causate dai sussidi di Paesi terzi quando le imprese sovvenzionate da Paesi terzi, per es.,
 - producono beni nel mercato interno,
 - acquisiscono imprese con sede nel mercato interno, o
 - si candidano ad un appalto pubblico bandito da uno Stato membro.
- ▶ Il Regolamento mira a colmare questa lacuna normativa [Art. 1 (1), (2)].

2 Definizioni e ambito di applicazione

- ▶ Una sovvenzione di un Paese terzo è un contributo finanziario di un Paese terzo che [Art. 2 (1)]
 - è limitato a una singola impresa o a certe imprese; e
 - conferisce un vantaggio a quell'impresa o a quelle imprese nel mercato interno.
- ▶ Un contributo finanziario è [Art. 2 (2) (a)]
 - il trasferimento di fondi o passività, per esempio apporti di capitale, sovvenzioni, compensazione di perdite operative, prestiti, garanzie di prestiti, trattamento fiscale preferenziale o cancellazione di debiti,
 - il prelievo delle entrate dovute, o
 - la fornitura o l'acquisto di beni o servizi.
- ▶ Si ha una distorsione del mercato interno quando una sovvenzione di un Paese terzo può migliorare la posizione concorrenziale dell'impresa sovvenzionata nel mercato interno e tale miglioramento incide effettivamente o potenzialmente sulla concorrenza nel mercato interno [art. 3 (1)].
 - Gli indicatori utilizzati per valutare se c'è una distorsione del mercato interno includono, tra l'altro, [Art. 3]
 - l'importo della sovvenzione - si presume che non ci sia distorsione se la sovvenzione non supera l'importo totale di 5 milioni di euro per tre esercizi consecutivi -,
 - la natura del sussidio, e
 - la situazione dell'azienda e dei mercati interessati.
- ▶ Il Regolamento non si applica se la sua applicazione è contraria agli accordi internazionali dell'UE, in particolare all'articolo 32.1 ASCM [articolo 40 (7)].
- ▶ Il Regolamento non si applica se sono trascorsi più di 10 anni dalla concessione della sovvenzione [Art. 35 (1)].

3 Indagine d'ufficio sulle sovvenzioni di Paesi terzi

- ▶ Per verificare se ad un'impresa sia stata concessa una sovvenzione di un Paese terzo che falsifica il mercato interno, la Commissione può avviare un'indagine di propria iniziativa.
- ▶ In un'indagine preliminare, la Commissione esamina se risulti la presenza di una sovvenzione di un Paese terzo che distorce il mercato interno [art. 8]. Se la risposta è affermativa, avvia un'indagine approfondita [art. 8 (2), art. 9].
 - Se non risulta una sovvenzione di un Paese terzo che distorca il mercato interno, la Commissione non solleva obiezioni [art. 9 (4) (a)].
 - Se c'è una sovvenzione di un Paese terzo che distorce il mercato interno,

¹ V. Van Roosebeke, B. / Baran, A.-K. (2017), [cepAnalyse 32/2017](#).

- la Commissione non solleva obiezioni se gli effetti positivi della sovvenzione superano le eventuali distorsioni sul mercato interno [art. 9 (4) (b)],
 - la Commissione dichiara vincolanti le misure offerte dall'impresa per eliminare la distorsione del mercato interno ("decisione d'impegno") [art. 9 (3)], o
 - la Commissione impone all'impresa rimedi che eliminino la distorsione [art. 9 (2)].
- Gli obblighi o i rimedi possono includere, ma non sono limitati a quanto segue [Art. 6 (3)]:
- Rimborso della sovvenzione del Paese terzo,
 - Riduzione della capacità o della presenza sul mercato dell'azienda,
 - Pubblicazione dei risultati della ricerca e dello sviluppo, e/o
 - Annullamento di una concentrazione.
- Nel corso delle sue indagini, la Commissione può esaminare le informazioni provenienti da qualsiasi fonte relative a presunti sussidi distorsivi [art. 7].

4 Acquisizione di una società con sede nell'UE

- L'acquirente di una società con sede nell'UE deve notificare l'acquisizione alla Commissione prima del completamento se
- la società acquisita ha realizzato un fatturato di almeno 500 milioni di Euro nell'esercizio precedente e le società coinvolte nell'acquisizione hanno ricevuto contributi finanziari da paesi terzi per un totale di più di 50 milioni di Euro nei tre anni solari precedenti [art. 18 (3), art. 19 (1), (3)], o
 - la Commissione lo richiede perché sospetta che le imprese interessate possano aver beneficiato di sovvenzioni di Paesi terzi nei tre anni precedenti la concentrazione [art. 19 (5)].
- La Commissione esegue un esame preliminare entro 25 giorni lavorativi dalla notifica per determinare se l'acquisizione potrebbe distorcere il mercato interno a causa di una sovvenzione di un Paese terzo. Se la risposta è affermativa, avvia un'indagine approfondita in cui esamina più dettagliatamente, entro 90 giorni lavorativi, se l'acquisizione falsa il mercato interno a causa di una sovvenzione di un Paese terzo [articolo 24 in combinato disposto con l'articolo 8, articolo 9].
- Se l'acquisizione non distorce il mercato interno o se i vantaggi della sovvenzione superano gli svantaggi della distorsione, la Commissione non solleva obiezioni [Art. 24 (3) (b)].
 - Se l'acquisizione distorce il mercato interno, la Commissione adotta una dichiarazione d'impegno [articolo 24, paragrafo 3, lettera a)] o una dichiarazione di divieto [articolo 24, paragrafo 3, lettera c)].
 - Se la Commissione non ha preso una decisione entro 90 giorni lavorativi, l'acquisizione può essere completata [Art. 24 (4)].
- Regole analoghe si applicano alle fusioni e alla creazione di joint venture [art. 18 (1), (2)].

5 Procedure per gli appalti pubblici

- Le imprese che presentano un'offerta in una procedura di appalto pubblico con un valore di almeno 250 milioni di Euro devono dichiarare all'amministrazione aggiudicatrice tutti i contributi finanziari di Paesi terzi ricevuti da loro e dai subappaltatori o fornitori i cui contributi rappresentano un interesse economico superiore al 30% del valore stimato dell'appalto o la cui partecipazione garantisce altrimenti gli elementi essenziali dell'esecuzione dell'appalto durante i tre anni precedenti [Art. 27 (2), Art. 28 (1), (2)].
- L'amministrazione aggiudicatrice trasmette senza indugio la notifica alla Commissione [art. 28 (4)].
- Se la Commissione sospetta che un'impresa abbia beneficiato di vantaggi di un Paese terzo, può, in qualsiasi momento prima dell'aggiudicazione dell'appalto, esigere la notifica di tali vantaggi che l'impresa [art. 28 (6)]
- non ha notificato l'amministrazione aggiudicatrice contrariamente all'obbligo di notifica, o
 - percepito nel contesto di procedure di appalti pubblici con un valore inferiore a 250 milioni di Euro.
- La Commissione esegue un esame preliminare per determinare se ci possa essere una distorsione del mercato interno perché l'impresa ha potuto presentare un'offerta ingiustificatamente favorevole grazie a sovvenzioni di Paesi terzi negli ultimi tre anni [art. 29 in combinato disposto con l'art. 8, art. 26]. In tal caso, entro 60 giorni dal ricevimento della notifica, avvia un esame dettagliato in cui esamina in modo approfondito l'esistenza di una distorsione entro 200 giorni lavorativi [art. 29 in combinato disposto con l'art. 8]. Durante gli esami, il contratto non può essere assegnato [Art. 31].
- Se non c'è distorsione del mercato interno, la Commissione non solleva obiezioni [art. 30 (3)].
 - Se c'è una distorsione del mercato interno, adotta una decisione di obbligo [art. 30 (1)] o una decisione di divieto [art. 30 (2)].
 - Se non ha preso una decisione dopo 200 giorni lavorativi, l'appalto può essere aggiudicato [Art. 31 (2)].

B. Contesto giuridico e politico

1 Stato del procedimento legislativo

5.5.2021 Adozione da parte della Commissione

In corso Adozione da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio, pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, entrata in vigore

2 Possibili influenze politiche

Direzioni Generali: DG Concorrenza (capofila), DG Mercato interno

Commissioni del Parlamento Europeo: Commercio internazionale (capofila), relatore: Christophe Hansen (PPE, LUX)

Modalità di decisione nel Consiglio: Maggioranza qualificata (accettazione del 55% degli Stati membri che rappresentano il 65% della popolazione dell'UE)

3 Formalità

Norme di riferimento: Art. 2017 (2) TFUE (politica commerciale comune), Art. 114 TFUE (mercato unico)

Natura della competenza legislativa: Competenza esclusiva e concorrente (art. 3 (1), art. 4 (2) TFUE)

Tipo di procedura: Art. 294 TFUE (procedura legislativa ordinaria)

C. Valutazione

1 Valutazione di impatto economico

I sussidi dei Paesi terzi possono portare a distorsioni della concorrenza nel mercato interno. Il diritto dell'UE offre già la possibilità di proteggere le imprese nel mercato interno da tali distorsioni, per esempio imponendo dazi antisovvenzioni. In alcuni casi, però, questa possibilità non esiste, per esempio quando le imprese sovvenzionate da Paesi terzi producono, investono o partecipano a una gara pubblica nel mercato unico. La Commissione Europea farebbe bene a colmare queste lacune normative.

Nel definire una sovvenzione di un Paese terzo, la Commissione è guidata dalla definizione corrispondente dell'OMC. Bisogna chiarire in che misura la Commissione segue il diritto dell'OMC nell'applicazione concreta. La presunzione che non c'è distorsione della concorrenza nel mercato interno se la sovvenzione di uno Stato terzo non supera i 5 milioni di Euro può portare a una disparità di trattamento tra le imprese sovvenzionate da Stati terzi e altre imprese sovvenzionate nel mercato interno. Questo perché il diritto comunitario prevede una soglia di non dannosità di soli 200.000 Euro per gli aiuti degli Stati membri. Tuttavia, a differenza della presente proposta di Regolamento, il diritto degli aiuti di Stato dell'UE prevede esenzioni per categoria. La certezza del diritto per le imprese aumenterebbe se la lista degli indicatori utilizzati per valutare l'esistenza di una distorsione del mercato interno fosse più esaustiva.

Le verifiche d'ufficio possono in particolare coprire situazioni in cui le imprese sovvenzionate da Stati terzi distorcono la concorrenza nel mercato interno perché possono produrre a prezzi più bassi dei loro concorrenti o fare più investimenti. Il fatto che la Commissione UE ponderi se gli effetti negativi o positivi di una sovvenzione di un Paese terzo superano gli effetti negativi è appropriato. Infatti, tali sovvenzioni di solito portano a svantaggi competitivi per le imprese non sovvenzionate sul mercato nazionale. I consumatori, tuttavia, potrebbero beneficiare di prezzi più bassi. Nel soppesare gli effetti, la Commissione dovrebbe considerare in particolare se l'azienda del Paese terzo sovvenzionata ha potere notevole di mercato o potrebbe costruire un potere di mercato proprio attraverso la sovvenzione. In questo caso, gli effetti negativi del sussidio sono particolarmente grandi. La valutazione dovrebbe anche essere resa pubblica - tenendo conto dei segreti

aziendali - al fine di creare trasparenza e quindi limitare il margine di manovra discrezionale della Commissione UE.

Il fatto che il Regolamento proposto preveda numerose altre opzioni quali obblighi e vari rimedi oltre al rimborso della sovvenzione è, da un lato, necessario, poiché il rimborso della sovvenzione può essere raramente controllato. Tuttavia, tali misure potrebbero dissuadere le aziende dall'investire in ricerca e sviluppo o dal fondersi con un'altra azienda, se temono di dover pubblicare retroattivamente i risultati della ricerca o dover annullare la fusione. Queste misure dovrebbero quindi essere scelte solo se il rimborso non può essere monitorato. Inoltre, si deve garantire che le imprese sovvenzionate da Paesi terzi non si possano trovare per questo motivo in una posizione peggiore di quella delle imprese nazionali.

Il fatto che la Commissione possa richiedere la notifica di un'acquisizione, perché sospetta che le società coinvolte possano aver beneficiato di sovvenzioni da parte di terzi nei tre anni precedenti la fusione, apre alla possibilità di esaminare un'acquisizione anche sotto la soglia dei 50 milioni di Euro. Questo però riduce la certezza del diritto per le aziende.

2 Valutazione giuridica

2.1 Competenza

Nella misura in cui il Regolamento prende misure riguardanti imprese stabilite al di fuori dell'UE, si basa giustamente sulla competenza per una politica commerciale comune autonoma [art. 207 (2) TFUE]. Le misure riguardanti le società con sede legale nell'UE, invece, non possono essere basate sull'argomentazione della Commissione sulla competenza ad armonizzare il mercato interno [art. 114 TFUE]. In linea di principio, questo permette misure di armonizzazione anche se - come in questo caso - gli Stati membri non hanno ancora adottato alcuna norma pertinente. Tuttavia, è necessario che uno sviluppo eterogeneo delle leggi nazionali possa condurre all'emergere di nuovi ostacoli al commercio e che le regole da adottare mirino ad evitarli. Ciò non è soddisfacente, poiché secondo la stessa dichiarazione della Commissione [p. 7] "non si può escludere che almeno alcuni Stati membri possano decidere di adottare norme nazionali in assenza di un'azione dell'UE".

2.2 Sussidiarietà

La condizione della sussidiarietà non si applica a norme dirette verso le società con sede al di fuori dell'UE, poiché la politica commerciale comune è una competenza esclusiva dell'UE [art. 3 (1) (e) TFUE]. Nonostante il fatto che l'articolo 114 del TFUE non rappresenti una base giuridica adeguata per le società con sede nell'UE, la condizione della sussidiarietà non costituirebbe comunque un problema.

2.3 Proporzionalità nei confronti degli Stati membri

L'adozione in forma di Regolamento non presenta problemi, poiché l'art. 207 (2) TFUE prevede solo l'adozione di Regolamenti. La competenza della Commissione per l'applicazione è appropriata. Da un lato, essa applica già la legge sugli aiuti di Stato, con la quale c'è una grande somiglianza in termini di contenuto,² e dall'altro, c'è il pericolo che gli Stati membri vogliano beneficiare essi stessi degli aiuti nel caso delle gare d'appalto, assegnandoli ai beneficiari delle sovvenzioni.

2.4 Altre compatibilità con il diritto dell'UE

Il fatto che la Commissione possa esaminare informazioni da tutte le fonti sulle presunte sovvenzioni distorsive contraddice l'art. 17 (1) del Regolamento sulle concentrazioni [[Regolamento \(CE\) n. 139/2004](#)] e l'art. 29 (6) del Regolamento sulla protezione contro le importazioni sovvenzionate da Paesi terzi. Questi prevedono che le informazioni ottenute in base al rispettivo Regolamento possano essere utilizzate solo per lo scopo per il quale sono state ottenute.

² Cfr. Gasparotti, A. / Harta, L. (2020), Aiuti di Stato per mitigare la recessione economica indotta dalla pandemia COVID-19, [cepInput 22/2020](#).

Il Regolamento viola poi il principio della certezza del diritto in diversi modi: in primo luogo, la Commissione può agire retroattivamente contro le sovvenzioni dei Paesi terzi per dieci anni, anche se queste erano legalmente valide al momento della loro concessione. In secondo luogo, il Regolamento concede alla Commissione un'eccessiva discrezionalità nel ponderare la distorsione del mercato rispetto agli effetti positivi della sovvenzione, poiché non dice nulla su come questa ponderazione debba essere effettuata. In terzo luogo, la Commissione può richiedere la notifica di un'acquisizione e la notifica delle sovvenzioni alle imprese che partecipano a una procedura d'appalto anche se le soglie del Regolamento non sono raggiunte.

Il Regolamento dovrebbe chiarire che non copre le merci sovvenzionate prodotte in Paesi terzi. L'art. 32.1 dell'ASCM - che si applica alle merci ma non ai servizi - afferma che misure specifiche contro le sovvenzioni di un altro Stato contraente possono essere prese solo in conformità all'ASCM e alle disposizioni dell'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (GATT) dell'OMC. Misure come quelle proposte nel Regolamento non sono previste. Anche se il Regolamento specifica che non saranno prese misure in violazione dell'art. 32.1 ASCM, per maggiore chiarezza, le merci importate da Paesi terzi dovrebbero essere escluse dal campo di applicazione del Regolamento.

D. Conclusioni

Le sovvenzioni dei Paesi terzi possono portare a distorsioni della concorrenza nel mercato interno. La UE farebbe quindi bene a colmare le lacune normative esistenti. È appropriato che la Commissione UE ponderi se gli effetti negativi o positivi di una sovvenzione superano gli effetti negativi quando esamina una sovvenzione di un Paese terzo. In fondo, i consumatori potrebbero poter beneficiare di prezzi più bassi.

Per contro, la base di competenza è problematica, perché le misure sulle società con sede nell'UE non possono basarsi sulla competenza di armonizzazione del mercato interno. Il Regolamento viola anche il principio della certezza del diritto. Per esempio, da un lato la Commissione può anche intraprendere un'azione retroattiva contro le sovvenzioni che le imprese hanno legittimamente ricevuto negli ultimi dieci anni. Dall'altro, la Commissione dispone di un margine di manovra troppo ampio quando esamina una sovvenzione di uno Stato terzo. Infine, il Regolamento dovrebbe chiarire che non contempla le merci prodotte in Paesi terzi.