



Sovvenzioni estere. Il *White Paper* della Commissione apre la strada a nuovi strumenti per contrastare gli effetti distorsivi

📅 12/08/2020

📖 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, DIRITTO BANCARIO E DEI MERCATI FINANZIARI, PROSPETTIVE

Roberto A. Jacchia
Marco Stillo

In un contesto geopolitico come quello attuale, in cui l'apertura dei mercati basata sulla parità di condizioni di concorrenza è messa continuamente in discussione, le sovvenzioni degli Stati possono provocare distorsioni nelle dinamiche del mercato unico influenzando le decisioni di investimento ed i comportamenti degli *stakeholders*. Le sovvenzioni concesse dai Paesi terzi possono, infatti, perseguire gli obiettivi diversificati e finanche extra-economici, con lo scopo e/o con l'effetto di sostenere le attività delle imprese esistenti all'interno dell'Unione, di

consentire loro di presentare offerte per appalti pubblici a prezzi significativamente inferiori a quelli di mercato, e di agevolare le acquisizioni volte a supportare l'espansione delle loro imprese nazionali nell'Unione.

Dando seguito alla Comunicazione¹ del 10 marzo 2020, in cui veniva delineata la nuova strategia di sostegno di tutti gli operatori dell'industria europea al fine di rafforzarne la competitività e l'autonomia nella duplice transizione verso la neutralità climatica e la *leadership* digitale, in data 17 giugno 2020 la Commissione ha adottato un *White*

¹ Com. Comm. COM(2020) 102 final del 10.03.2020, Una nuova strategia industriale per l'Europa.



*Paper*² per contrastare gli effetti distortivi causati dalle sovvenzioni estere nel mercato unico.

Il *White Paper* rinviene la sua *ratio* nel fatto che gli strumenti di contrasto attualmente disponibili a livello europeo presentano considerevoli lacune. Più particolarmente, né le norme europee in materia antitrust né quelle relative alle concentrazioni tengono specificamente conto del fatto che un operatore economico potrebbe aver beneficiato di sovvenzioni estere. Del pari, il sostegno finanziario concesso dalle autorità di Paesi terzi alle imprese dell'Unione, tanto direttamente quanto per il tramite delle loro società madri extra-europee, non rientra nell'ambito di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. E ancora, nemmeno le norme in materia di appalti pubblici affrontano in modo specifico le distorsioni imputabili a sovvenzioni estere, così come nessuna delle norme del c.d. Regolamento finanziario³ tiene conto dell'esistenza delle sovvenzioni estere e del loro impatto sulla capacità di un'impresa, indipendentemente dal suo luogo di stabilimento, di accedere ai finanziamenti dell'Unione indirettamente giovandosi di tali sovvenzioni.

In questo contesto, il *White Paper* si propone di ovviare a tali lacune, in primo luogo, tramite tre diversi "moduli" che mirano a contrastare le distorsioni causate dalle sovvenzioni estere concesse ad un operatore economico i) nel mercato dell'Unione, ii) nel contesto delle acquisizioni di imprese dell'Unione e iii) degli appalti pubblici e, in secondo luogo, tramite un nuovo approccio politico nell'ambito dei finanziamenti europei.

Il primo modulo consiste in uno strumento generale di controllo delle sovvenzioni estere concesse ad un beneficiario che opera o ha la propria sede nell'Unione. A tale scopo, le sovvenzioni estere al di sotto di una determinata soglia, pari a circa 200.000 euro concessi su un periodo di tre anni consecutivi, non saranno considerate problematiche, in quanto è poco probabile che esse siano idonee a falsare il corretto funzionamento del mercato interno. Al contrario, per alcune specifiche categorie di sovvenzioni⁴ si presumerà che sussista il rischio di distorsione a motivo della loro natura e della loro conformazione.

La procedura prevista si articola in due fasi. In una prima fase, vi sarà un'indagine preliminare, al termine della quale, se l'autorità di vigilanza nazionale competente sospetterà che vi sia una sovvenzione estera idonea a provocare distorsioni nel mercato interno, potrà avviare un'indagine approfondita, informando l'impresa interessata, il Paese terzo erogatore della sovvenzione e, a seconda dei casi, la Commissione e le autorità di vigilanza degli altri Stati Membri. Nella seconda fase avrà luogo l'indagine approfondita, al termine della quale l'autorità di vigilanza, una volta confermata la sovvenzione, potrà imporre misure di correzione del probabile effetto distortivo, come pagamenti compensativi e rimedi strutturali e comportamentali. Tuttavia, sulla base di una valutazione che tenga conto degli obiettivi politici dell'Unione e dei diversi interessi in gioco, l'autorità potrebbe anche ritenere che l'attività o l'investimento sovvenzionati abbiano un impatto positivo superiore alla distorsione

² Com. Comm. COM(2020) 253 final del 17.06.2020, Libro Bianco relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere.

³ Regolamento 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, GUUE L 193 del 30.07.2018.

⁴ Nello specifico si tratta delle sovvenzioni i) sotto forma di finanziamenti all'esportazione, ii) concesse a imprese in difficoltà, iii) nell'ambito delle quali un governo garantisce i debiti o le passività di talune imprese senza alcuna limitazione del loro importo della durata della garanzia, iv) per il funzionamento sotto forma di sgravi fiscali, al di fuori delle misure generali, e v) che facilitano direttamente un'acquisizione.

e non proseguire ulteriormente l'indagine (c.d. "criterio dell'interesse dell'Unione").

Il secondo modulo si occupa delle distorsioni causate dalle sovvenzioni estere che agevolano l'acquisizione di imprese dell'Unione. Ciò che può verificarsi sia direttamente, tramite una sovvenzione esplicitamente collegata all'acquisizione di una determinata impresa, che indirettamente, aumentando la forza finanziaria dell'acquirente, ad esempio, potenziando la sua capacità di accesso al credito o al mercato dei capitali. Di conseguenza, questo modulo mira a garantire che le sovvenzioni estere non conferiscano un indebito vantaggio ai beneficiari nella fase della contesa e dell'acquisizione di (partecipazioni in) imprese europee.

Il secondo modulo prevede una notifica obbligatoria preventiva a carico delle imprese che beneficiano di un sostegno finanziario concesso dal governo di un Paese terzo e che danno luogo ad acquisizioni che superano determinate soglie⁵. Tale meccanismo, inoltre, prevede un termine sospensivo, di talché gli acquirenti non potrebbero concludere l'operazione prima di un certo lasso di tempo dal ricevimento della notifica completa da parte dell'autorità di vigilanza competente (in questo caso la Commissione), termine che verrebbe prorogato qualora quest'ultima decidesse di avviare un'indagine approfondita. In questo caso, sono possibili tre scenari. La Commissione potrebbe, infatti, i) concludere che non vi è alcuna distorsione e decidere di non opporsi all'acquisizione, ii) adottare una decisione di autorizzazione condizionata che renda giuridicamente vincolanti gli impegni proposti dall'acquirente, oppure iii) adottare una decisione che vieti l'operazione proposta qualora le sovvenzioni estere diano luogo ad una distorsione del mercato interno a cui neppure degli eventuali impegni potrebbero porre rimedio. Il terzo modulo, infine, si occupa delle distorsioni dovute alle sovvenzioni estere

accordate nelle procedure di appalto pubblico al fine di preservare la parità di condizioni nel settore. Anche in questo caso è previsto un obbligo di notifica preventiva in capo agli operatori economici che partecipano alla procedura, la cui inosservanza potrebbe essere sanzionata dall'amministrazione aggiudicatrice con ammende e/o con l'esclusione dalla procedura o con la risoluzione del contratto stipulato. Nello specifico, al momento della presentazione dell'offerta gli operatori dovrebbero comunicare all'amministrazione aggiudicatrice se essi, ivi compresi i membri dei loro raggruppamenti e consorzi, subappaltatori e fornitori, abbiano ricevuto un contributo finanziario nei tre anni precedenti la partecipazione o se prevedano di riceverne durante l'esecuzione del contratto. Una volta verificata la completezza della notifica, quest'ultima verrebbe trasmessa all'autorità di vigilanza nazionale affinché possa esaminare le informazioni fornite e valutare l'esistenza della eventuale sovvenzione.

Anche in questo caso, sono previste due fasi: un esame preliminare, durante il quale l'autorità di vigilanza nazionale cercherà di ottenere le informazioni necessarie riguardo all'esistenza della sovvenzione e alle condizioni alle quali è stata concessa, ed un'eventuale indagine approfondita, ad esito della quale l'autorità, qualora ritenga esistente la sovvenzione, comunicherà tale conclusione all'amministrazione aggiudicatrice, che a sua volta stabilirà se essa abbia falsato la procedura e, se del caso, imporrà misure di riparazione all'operatore sovvenzionato. In ogni caso, prima di comunicare le sue conclusioni all'amministrazione aggiudicatrice, l'autorità di vigilanza nazionale informerà la Commissione del progetto di decisione.

Il *White Paper* da ultimo affronta la questione delle sovvenzioni estere nei contesti in cui venga richiesto un

⁵ Più particolarmente, si tratterebbe di i) una soglia qualitativa per tutte le attività che in futuro potrebbero verosimilmente generare un ingente volume d'affari nell'Unione, ii) una soglia quantitativa fissata in relazione al valore dell'operazione, e/o iii) una soglia quantitativa basata sul fatturato.

sostegno finanziario dell'Unione, in base al principio secondo cui tutti gli operatori economici dovrebbero competere su un piano di parità e, pertanto, i finanziamenti europei non dovrebbero a favorire, rispetto alle altre imprese, quelle che hanno ricevuto sovvenzioni estere distorsive. Il *White Paper* propone diverse soluzioni, quali, tra le altre, una procedura simile a quella prevista per gli appalti pubblici, nonché un invito ai *partner* dell'Unione, qualora beneficiario di sostegni finanziari, a migliorare le rispettive politiche per affrontare il problema delle offerte anomale che potrebbero essere imputabili a sovvenzioni estere.

Il *White Paper* formerà oggetto di una consultazione pubblica⁶ che rimarrà

aperta fino al 23 settembre 2020 al fine di dare agli *stakeholders* l'opportunità di far conoscere il loro punto di vista e alla Commissione la possibilità di presentare proposte legislative appropriate. Se le soluzioni prefigurate nel *White Paper* saranno convertite in nuovi strumenti di diritto secondario, ci si troverà di fronte a dei mutamenti epocali delle regole del mercato unico, che investiranno al tempo stesso la politica di controllo degli investimenti esteri, la disciplina delle concentrazioni, quella degli aiuti di Stato e quella degli appalti pubblici.

⁶ Per ulteriori informazioni si veda il seguente [LINK](#).



Roberto A. Jacchia
PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com
 +39 02 72554.1
 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Marco Stillo
ASSOCIATE

 m.stillo@dejalex.com
 +32 (0)26455670
 Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO
Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA
Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES
Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW
Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com