



# Distorsioni causate dalle sovvenzioni estere nel mercato unico. Il nuovo Regolamento europeo

📅 17/05/2021

📖 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, SOCIETÀ, PROSPETTIVE

Roberto A. Jacchia  
Marco Stillo

In data 5 maggio 2021, la Commissione ha presentato una proposta di Regolamento<sup>1</sup> per far fronte ai potenziali effetti distorsivi causati dalle sovvenzioni estere nel mercato unico, colmando così il vuoto normativo a motivo del quale, attualmente, le sovvenzioni concesse dai Paesi terzi non vengono in larga misura controllate, mentre quelle concesse dagli Stati Membri sono soggette a controlli rigorosi sul piano intra-unionale. Si tratta di un nuovo strumento di grande potenziale, in un clima geopolitico sempre più attento alle disimmetrie regionali nel governo e nella faticosa

ricerca di punti di equilibrio dell'economia globale.

Nonostante svolgano un ruolo fondamentale nel garantire condizioni eque per le imprese nel mercato unico, infatti, gli strumenti di difesa commerciale e le norme europee in materia di concorrenza e di appalti pubblici non trovano applicazione alle sovvenzioni estere che forniscono ai beneficiari un vantaggio indebito nell'acquisizione di imprese dell'Unione, nella partecipazione ad appalti pubblici o nelle decisioni di investimento. La proposta mira a colmare questa lacuna applicandosi in ugual misura alle sovvenzioni concesse da

---

<sup>1</sup> Com. Comm. COM(2021) 223 final del 05.05.2021, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market.*



qualsiasi Paese terzo aventi un effetto distortivo sul mercato unico.

La proposta della Commissione si pone nel solco del Libro Bianco<sup>2</sup> del 17 giugno 2020 e delle relative consultazioni, che avevano già evidenziato come le sovvenzioni estere<sup>3</sup> possano falsare la concorrenza nel mercato interno creando condizioni di disparità, nelle quali gli operatori meno efficienti crescono e aumentano la propria quota di mercato a scapito di quelli più efficienti, ciò che a sua volta provoca un'allocazione inefficiente delle risorse e la perdita di competitività e del potenziale di innovazione delle imprese che non ricevono sovvenzioni. Al fine di far fronte a tali problematiche, il Libro Bianco proponeva un approccio basato su tre "moduli".

Il modulo 1 è uno strumento generale volto all'individuazione delle sovvenzioni estere che causano distorsioni nel mercato interno e sono concesse a un beneficiario avente sede o operante nell'Unione. Più particolarmente, nell'ambito di questo modulo le autorità di competenza potrebbero intervenire in base a qualsiasi segnalazione o informazione che faccia supporre la concessione di una sovvenzione straniera suscettibile di falsare il corretto funzionamento del mercato interno. Dopodiché, ad esito di un'indagine approfondita, tali autorità potrebbero imporre misure per porre rimedio alla distorsione oppure ritenere che l'attività o l'investimento sovvenzionati hanno un impatto positivo superiore alla distorsione (e, in tal caso, non proseguire ulteriormente l'indagine).

Il modulo 2 tratta in modo specifico le distorsioni causate dalle sovvenzioni estere che agevolano l'acquisizione di partecipazioni in imprese dell'Unione, ad

evitare che esse conferiscano un indebito vantaggio ai beneficiari. Nell'ambito di tale modulo, l'autorità competente (Commissione) effettuerebbe un esame *ex ante* delle acquisizioni che comportano possibili sovvenzioni estere nell'ambito di un meccanismo di notifica obbligatorio, potendo, qualora si riscontrasse che l'acquisizione è facilitata dalla sovvenzione e causa una distorsione nel mercato unico, accettare impegni della parte notificante per correggere la distorsione, oppure vietare l'acquisizione.

Il modulo 3, infine, tratta delle sovvenzioni estere che generano ripercussioni negative sullo svolgimento delle procedure di appalto pubblico dell'Unione. Il modulo introduce un meccanismo in cui gli offerenti dovrebbero notificare all'amministrazione aggiudicatrice i contributi finanziari ricevuti da Paesi terzi, venendo eventualmente esclusi dalla procedura qualora la prima o l'autorità di vigilanza accertino la sussistenza della sovvenzione estera che abbia falsato l'equità della procedura di appalto.

La proposta della Commissione mantiene l'impostazione del Libro Bianco, definendo più nel dettaglio sia i due strumenti basati sulle notifiche per le concentrazioni ed i meccanismi *ad hoc* in materia di appalti pubblici, che il potere generale di indagine del mercato spettante *ex officio* alla Commissione.

Più particolarmente, la Commissione può, di propria iniziativa, esaminare le informazioni provenienti da qualsiasi fonte in merito a presunte sovvenzioni estere distorsive<sup>4</sup> nell'ambito di un esame preliminare<sup>5</sup> o nel contesto di un'indagine approfondita<sup>6</sup>, potendo, inoltre, adottare misure provvisorie

---

<sup>2</sup> 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*.

<sup>3</sup> Per sovvenzione estera si intende un contributo finanziario accordato da un governo o da un ente pubblico di un Paese terzo che conferisce un vantaggio ad un beneficiario e che è circoscritto, di diritto o di fatto, a una singola impresa o industria, oppure a un gruppo di imprese o industrie.

<sup>4</sup> Si veda l'articolo 7 della proposta.

<sup>5</sup> Si veda l'articolo 8 della proposta.

<sup>6</sup> Si veda l'articolo 9 della proposta.

laddove: i) vi siano indicazioni che la sovvenzione straniera distorce il mercato interno; e ii) esista un serio rischio di pregiudizio sostanziale ed irreparabile alla concorrenza<sup>7</sup>. A tale proposito, il Regolamento propone diverse categorie di sovvenzioni che hanno maggior possibilità di risultare distorsive quali, tra le altre, le garanzie illimitate, le sovvenzioni a favore di un'impresa in difficoltà senza un piano di ristrutturazione e quelle direttamente intese ad agevolare una concentrazione o la presentazione di un'offerta indebitamente vantaggiosa<sup>8</sup>. Il Regolamento, inoltre, individua alcuni indicatori di cui la Commissione potrà tener conto per valutare se una sovvenzione sia distorsiva, quali, tra gli altri, l'importo, la natura e l'ambito di applicazione della sovvenzione nonché la situazione della società e del mercato interessati<sup>9</sup>. Qualora non potesse raccogliere tutte le informazioni necessarie, tuttavia, la Commissione potrà decidere in base agli elementi disponibili<sup>10</sup>.

Se accerta l'esistenza di una sovvenzione estera con effetti distorsivi, la Commissione può prendere in considerazione gli eventuali effetti positivi della stessa e confrontarli con la distorsione<sup>11</sup>. Nel caso in cui gli effetti negativi siano superiori a quelli positivi, inoltre, la Commissione può adottare diverse misure strutturali e comportamentali nei confronti dell'impresa interessata per porre rimedio alla distorsione quali, tra le altre, l'obbligo di rimborsare la sovvenzione estera, la dismissione di taluni attivi, la riduzione della presenza di mercato, il divieto di determinati investimenti o la

pubblicazione dei risultati di ricerca e sviluppo<sup>12</sup>.

Per quanto riguarda i due strumenti basati sulle notifiche, l'acquirente o l'offerente dovrà notificare *ex ante* tutti i contributi finanziari ricevuti da un Governo non europeo in relazione a concentrazioni o appalti ricadenti nelle soglie previste dal Regolamento<sup>13</sup>. Più particolarmente, nel caso delle concentrazioni, il fatturato nell'Unione realizzato dall'impresa *target*, o di almeno una delle parti della concentrazione, deve essere pari o superiore a 500 milioni di euro, e il contributo finanziario estero deve essere pari ad almeno 50 milioni di euro nei tre anni precedenti la notifica<sup>14</sup>. Nel caso degli appalti pubblici, invece, il valore stimato dell'appalto deve essere pari o superiore a 250 milioni di euro<sup>15</sup>. Anche in questo caso, la procedura di analisi della Commissione consisterà in un esame preliminare e, se si rilevano indizi dell'esistenza della sovvenzione, in un'indagine approfondita, le cui tempistiche si articolano, rispettivamente, in un arco di 25-90 giorni lavorativi per le concentrazioni<sup>16</sup> ed in 60-200 giorni lavorativi per gli appalti<sup>17</sup>. Il Regolamento, inoltre, prevede un obbligo di sospensione, ai sensi del quale, in attesa dell'esame della Commissione, la concentrazione non potrà essere perfezionata e, rispettivamente, l'offerente non potrà aggiudicarsi il contratto<sup>18</sup>.

Il Regolamento conferisce alla Commissione il potere di imporre ammende e penalità di mora laddove una o più imprese i) forniscano informazioni errate, incomplete o

---

<sup>7</sup> Si veda l'articolo 10 della proposta.

<sup>8</sup> Si veda l'articolo 4 della proposta.

<sup>9</sup> Si veda l'articolo 3 della proposta.

<sup>10</sup> Si veda l'articolo 14 della proposta.

<sup>11</sup> Si veda l'articolo 5 della proposta.

<sup>12</sup> Si veda l'articolo 6 della proposta.

<sup>13</sup> Si vedano gli articoli 19 e 28 della proposta.

<sup>14</sup> Si veda l'articolo 18 della proposta.

<sup>15</sup> Si veda l'articolo 27 della proposta.

<sup>16</sup> Si veda l'articolo 24 della proposta.

<sup>17</sup> Si veda l'articolo 29 della proposta.

<sup>18</sup> Si vedano gli articoli 23 e 28 della proposta.

fuorvianti in risposta ad una richiesta, i) producano libri contabili o altri documenti relativi alla loro attività in modo incompleto, iii) rifiutino di sottoporsi a ispezione, o iv) forniscano risposte errate o fuorvianti a seguito di una richiesta della Commissione. Tali ammende non potranno superare l'1% del fatturato aggregato dell'impresa o delle imprese interessate nel precedente esercizio, mentre le penalità di mora non potranno superare il 5% del fatturato aggregato medio giornaliero dell'impresa o delle imprese interessate nell'esercizio precedente per ogni giorno lavorativo di ritardo, calcolato a partire dalla data stabilita nella decisione della Commissione e fino a quando le imprese in questione non forniscano informazioni

complete e corrette<sup>19</sup>. Se un'impresa non adempie all'obbligo di notificare una concentrazione sovvenzionata o un contributo finanziario in materia di appalti, inoltre, la Commissione potrà nondimeno riesaminare l'operazione come se fosse stata notificata.

Il Regolamento proposto dalla Commissione, sul quale potranno essere inviate osservazioni per un periodo di otto settimane, dovrà essere discusso dal Parlamento e dagli Stati Membri nel contesto della procedura legislativa ordinaria, per poi divenire direttamente applicabile in tutta l'Unione una volta adottato.

---

<sup>19</sup> Si veda l'articolo 15 della proposta.



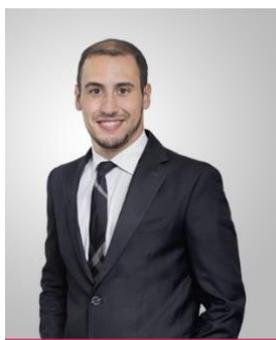
**Roberto A. Jacchia**

**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