



POLITICA DELLA CONCORRENZA

Scopo principale delle norme dell'UE in materia di concorrenza è consentire il corretto funzionamento del mercato interno dell'Unione quale fattore chiave per il benessere dei cittadini, delle imprese e della società dell'UE nel suo complesso. A tal fine, il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce norme volte a prevenire restrizioni e distorsioni sulla concorrenza nel mercato interno. In particolare, vieta gli accordi anticoncorrenziali tra imprese e gli abusi di posizione dominante, che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri. Inoltre, le fusioni e le acquisizioni di dimensione europea sono controllate dalla Commissione europea («la Commissione») e possono essere vietate qualora comportino una significativa riduzione della concorrenza. Sono inoltre proibiti gli aiuti di Stato a favore di determinate imprese o prodotti che provocano distorsioni della concorrenza. Tuttavia, essi possono essere autorizzati in taluni casi specifici. Salvo alcune eccezioni, le norme sulla concorrenza si applicano anche alle imprese pubbliche, ai servizi pubblici e ai servizi di interesse generale.

BASE GIURIDICA

- Gli articoli da 101 a 109 TFUE e il protocollo n. 27 sul mercato interno e sulla concorrenza, dove si precisa che un sistema propizio ad un'equa concorrenza costituisce parte integrante del mercato interno, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE;
- il regolamento sulle concentrazioni (regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio) e le relative norme di attuazione (regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione);
- gli articoli 37, 106 e 345 TFUE per le imprese pubbliche e gli articoli 14, 59, 93, 106, 107, 108 e 114 TFUE per i servizi pubblici, i servizi di interesse generale e i servizi di interesse economico generale; il protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale; l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali.

OBIETTIVI

L'obiettivo principale delle norme dell'Unione in materia di concorrenza è garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Una concorrenza effettiva consente alle imprese di competere in condizioni di parità in tutti gli Stati membri, sottoponendole al tempo stesso a forti pressioni affinché si sforzino costantemente di offrire ai consumatori i migliori prodotti al miglior prezzo possibile, il che, a sua volta, guida l'innovazione e la crescita economica a lungo termine. La politica di concorrenza rappresenta pertanto uno strumento chiave per il conseguimento di un mercato interno



libero e dinamico, nonché per lo sviluppo di un benessere economico comune. La politica di concorrenza dell'UE si applica anche alle imprese di paesi terzi che operano nel mercato interno.

I cambiamenti sociali, economici, geopolitici e tecnologici pongono costantemente nuove sfide alla politica di concorrenza dell'UE. Tali sviluppi costringono i responsabili politici a valutare gli attuali strumenti della politica di concorrenza per determinare se sono ancora efficaci nel raggiungere l'obiettivo primario della politica di concorrenza o se sono necessari adeguamenti. La nuova Commissione europea, che ha assunto le sue funzioni nel dicembre 2019, sta preparando un riesame globale delle norme in materia di antitrust, concentrazioni e aiuti di Stato^[1]. Inoltre, la pandemia di COVID-19 ha posto sfide particolari alle imprese, ai consumatori e all'economia nel suo insieme, e ha richiesto una serie di misure in materia di concorrenza per affrontare efficacemente tali sfide.

STRUMENTI DELLA POLITICA DI CONCORRENZA

In termini generali, il pacchetto di strumenti della politica di concorrenza dell'UE comprende norme in materia di antitrust, controllo delle concentrazioni, aiuti di Stato, nonché servizi e imprese pubblici. La componente antitrust mira a ripristinare condizioni concorrenziali nel caso in cui il comportamento abusivo di alcune imprese (come i cartelli o gli abusi di posizione dominante) falsi la concorrenza. La componente preventiva di tali strumenti comprende le norme in materia di controllo delle concentrazioni e di aiuti di Stato. Scopo del controllo delle concentrazioni mira è prevenire potenziali distorsioni della concorrenza, valutando in anticipo se una potenziale fusione o acquisizione potrebbe avere un impatto anticoncorrenziale. Le norme in materia di aiuti di Stato mirano a evitare un indebito intervento statale laddove il trattamento preferenziale di talune imprese o taluni settori falsi o minacci di falsare la concorrenza e pregiudichi il commercio tra gli Stati membri. I servizi di interesse economico generale (SIEG) rivestono una particolare importanza per i cittadini e sono soggetti a norme specifiche nell'ambito degli aiuti di Stato, al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale, un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, nonché la parità di trattamento.

A. Divieto generale di accordi restrittivi della concorrenza (articolo 101 TFUE)

Se, invece di competere tra loro, le aziende decidessero di limitare la concorrenza, si avrebbe una distorsione della parità di condizioni che, a sua volta, pregiudicherebbe i consumatori e le altre imprese. Per questo motivo sono vietati e nulli di pieno diritto (paragrafo 2) tutti gli accordi tra imprese che hanno per oggetto o per effetto di falsare la concorrenza e che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri (paragrafo 1). Tra questi figurano, a titolo di esempio, accordi espliciti (come i cartelli) e pratiche concordate per fissare i prezzi, limitare la produzione o ripartire il mercato tra le imprese

[1] Per la consultazione pubblica sulla politica di concorrenza e il Green Deal europeo si veda: https://ec.europa.eu/competition/information/green_deal/index_en.html.

Per una panoramica della tempistica prevista per il riesame della politica in materia di concentrazioni e antitrust 2019-2022 si veda:

https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline_table_M_AT_final.pdf.



(dette anche clausole di protezione territoriale). Questi tipi di accordi continuano a essere considerati restrittivi della concorrenza e quindi vietati senza eccezioni.

Per contro, possono essere esentati da tale divieto altri accordi, purché contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico. Ad esempio, gli accordi di condivisione dei costi o dei rischi tra le imprese, o quelli volti ad accelerare l'innovazione attraverso la cooperazione in materia di ricerca e sviluppo (R&S), potrebbero apportare notevoli vantaggi economici. Tali esenzioni sono consentite solo a condizione che una congrua parte dell'utile che ne deriva sia riservato ai consumatori, e che l'accordo non imponga inutili restrizioni o intenda eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi (paragrafo 3). Anziché concedere tali esenzioni caso per caso, queste sono generalmente disciplinate dai regolamenti generali di esenzione per categoria.

Questi regolamenti interessano singoli accordi che, essendo simili dal punto di vista del contenuto, finiscono solitamente per produrre effetti simili sulla concorrenza. La Commissione sta attualmente riesaminando il [regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi verticali](#)^[2] e i due [regolamenti orizzontali di esenzione per categoria](#)^[3] insieme alle pertinenti linee guida. L'obiettivo del riesame è valutare se i regolamenti tengono ancora in debito conto gli sviluppi del mercato e sono ancora idonei allo scopo.

Inoltre vi sono determinati accordi (i cosiddetti «accordi di importanza minore») che, pur non soddisfacendo le condizioni previste all'articolo 101, paragrafo 3, TFUE, non sono considerati come infrazioni se sono di minore importanza e hanno un impatto appena percepibile sul mercato (principio «de minimis»). Tali accordi sono solitamente considerati utili per la collaborazione tra piccole e medie imprese. Tuttavia, gli accordi che «abbiano per oggetto» la restrizione della concorrenza non possono essere considerati di [importanza minore](#)^[4].

Nell'aprile 2020, a seguito dello scoppio della pandemia di COVID-19, la Commissione ha adottato una [comunicazione relativa a un quadro temporaneo](#), che fornisce orientamenti in materia di antitrust alle imprese che cooperano al fine di aumentare la produzione e ottimizzare l'offerta, in particolare di medicinali per uso ospedaliero fondamentali per affrontare la crisi.

B. Sfruttamento abusivo di una posizione dominante (articolo 102 TFUE)

Se un'impresa che detiene una posizione di forza («posizione dominante») in un determinato mercato abusa di tale posizione (ad esempio, applicando prezzi eccessivamente elevati ai consumatori), danneggia sia i consumatori che i concorrenti. Per questo motivo tale comportamento è vietato ai sensi del diritto dell'UE in materia di concorrenza. Uno dei casi più eclatanti di abuso di posizione dominante è culminato nella [decisione Microsoft del 2004](#)^[5]. La Commissione ha constatato che la Microsoft aveva abusato della sua posizione dominante nel settore dei sistemi operativi per PC rifiutando di fornire ai suoi concorrenti informazioni critiche relative all'interoperabilità, impedendo così ai fornitori di sistemi operativi rivali di competere in modo efficace.

La posizione dominante è «una situazione di potenza economica grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato in questione e ha la possibilità di tenere comportamenti



alquanto indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e, [in ultima analisi, dei consumatori](#)»^[6]. La posizione dominante viene valutata in relazione al mercato interno nel suo insieme o a una parte sostanziale di esso. Le dimensioni del mercato rilevante dipendono dalle caratteristiche del prodotto, dalla presenza di prodotti alternativi e dall'atteggiamento dei consumatori o dalla loro disponibilità a passare a un prodotto alternativo. Attualmente la Commissione sta preparando una revisione completa del suo approccio alla definizione del concetto di mercato rilevante^[7].

Le dimensioni del mercato rilevante dipendono dalle caratteristiche del prodotto, dalla presenza di prodotti alternativi e dall'atteggiamento dei consumatori o dalla loro disponibilità a passare a un prodotto alternativo. Una posizione dominante non costituisce di per sé una violazione del diritto dell'UE in materia di concorrenza e le entità che godono di tale posizione sono autorizzate a competere in base ai propri meriti, come qualsiasi altra impresa. Una posizione dominante conferisce tuttavia a un'impresa la specifica responsabilità di garantire che il proprio comportamento non falsi la concorrenza. Ne consegue che lo stesso comportamento, se adottato da un'impresa in posizione non dominante, non sarebbe necessariamente illegale. Tra gli esempi di abuso di posizione dominante figurano la fissazione di prezzi inferiori ai costi sostenuti (prezzi predatori), l'imposizione di prezzi eccessivi, la vendita abbinata e aggregata e il rifiuto di trattare con determinate controparti. L'articolo 102 TFUE stabilisce un elenco non esaustivo di esempi di pratiche abusive.

C. Procedura di controllo delle concentrazioni

Le fusioni o le acquisizioni possono essere vantaggiose per le aziende e per l'economia nel suo complesso, in quanto possono creare efficienza, sinergie ed economie di scala. Tuttavia, se rafforzano il potere di mercato o aumentano la concentrazione del mercato, possono anche indebolire la concorrenza. Per questo motivo alcune fusioni e acquisizioni devono essere riesaminate e non possono essere completate senza aver ricevuto una previa autorizzazione.

Ai sensi del regolamento (CE) n. 139/2004 sono dichiarate incompatibili con il mercato interno le concentrazioni che ostacolano in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato comune o in una parte sostanziale di esso, in particolare a causa della creazione o del rafforzamento di una posizione dominante (articolo 2, paragrafo 3). Le fusioni previste devono essere notificate alla Commissione qualora la società risultante superi determinate soglie (le cosiddette «concentrazioni di dimensione comunitaria»). Al di sotto di tali soglie, le autorità nazionali garanti della concorrenza possono rivedere le fusioni. Le norme in materia di controllo delle concentrazioni si applicano anche alle imprese con sede al di fuori dell'UE, se svolgono attività commerciali nel mercato interno.

Il punto di partenza di tale riesame è l'acquisizione del controllo in altre imprese (articolo 3, paragrafo 1). Dopo aver valutato il probabile impatto della concentrazione sulla concorrenza, la Commissione può approvarla o respingerla, oppure concedere un'approvazione subordinata a determinate condizioni e oneri (articolo 8). Non è previsto un controllo ex post sistematico né una separazione delle imprese collegate.

[6]CGUE, Causa 27/76 United Brands.

[7]https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_market_definition_notice/index_en.html



Nel 2014 la Commissione ha avviato una consultazione su eventuali modifiche alle [norme sul controllo delle concentrazioni](#)[8], nell'ottica di migliorare l'interazione tra le norme a livello di Unione e a livello nazionale. L'esito di questo processo è ancora in sospeso.

D. Divieto di concedere aiuti di Stato (articolo 107 TFUE)

Il TFUE prevede un divieto generale di concedere aiuti di Stato (paragrafo 1), al fine di evitare che, concedendo vantaggi selettivi a talune imprese, venga falsata la concorrenza nel mercato interno. Sono vietati tutti gli aiuti diretti concessi dagli Stati membri (quali sovvenzioni a fondo perduto, prestiti agevolati, esenzioni e immunità fiscali e garanzie di prestito), così come ogni altro vantaggio concesso a titolo di trattamento preferenziale a talune imprese o talune produzioni che falsino o minaccino di falsare la concorrenza e pregiudichino il commercio tra gli Stati membri.

Il TFUE consente alcune deroghe al divieto generale, se giustificate da obiettivi strategici generali (paragrafi 2 e 3), ad esempio per far fronte a gravi perturbazioni economiche o per motivi di comune interesse europeo. Un esempio recente è dato dal quadro di riferimento temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nel contesto dell'epidemia di COVID-19^[9], adottato in risposta alle gravi perturbazioni economiche causate dalla pandemia^[10]. In passato sono state adottate misure analoghe nel quadro della [crisi finanziaria globale](#)[11] per evitare importanti ricadute negative sull'intero sistema finanziario derivanti dal fallimento di un unico istituto finanziario.

Gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione eventuali aiuti di Stato che intendano concedere, a meno che non siano coperti da un'esenzione generale per categoria (come stabilito nel regolamento (CE) n. 800/2008) o si applichi il principio «de minimis». Le misure di aiuti di Stato possono essere attuate solo previa autorizzazione della Commissione. Quest'ultima è competente a recuperare gli aiuti di Stato incompatibili. In una serie di decisioni della Commissione, il trattamento fiscale agevolato riservato a singole imprese in taluni Stati membri è stato considerato un aiuto illegittimo da recuperare. Nel 2016 la Commissione ha pertanto deciso che l'Irlanda doveva recuperare 13 miliardi di EUR di imposte da Apple. La decisione è stata contestata sia da Apple che dall'Irlanda ed è attualmente pendente dinanzi ai tribunali.

E. Servizi pubblici di interesse economico generale (SIEG)

In certi Stati membri, alcuni servizi essenziali (ad esempio l'energia elettrica, le poste e i trasporti ferroviari) sono ancora forniti da imprese pubbliche o controllate da autorità pubbliche. Si tratta di servizi di interesse economico generale (SIEG), che sono soggetti a norme specifiche nell'ambito degli aiuti di Stato. I SIEG sono attività economiche di particolare importanza per i cittadini, che non sarebbero prodotte dalle sole forze del mercato, o almeno non sotto forma di un servizio accessibile indiscriminatamente a tutti. Il TFUE sottolinea l'importanza dei servizi, la loro diversità, l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali, nonché l'accesso universale a tali servizi. Anche l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali riconosce l'accesso

[9] [Versione consolidata del quadro](#).

[10] Per maggiori informazioni si veda:

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html



dei cittadini dell'UE ai SIEG al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione.

APPLICAZIONE

Un'applicazione rigorosa ed efficace delle norme dell'UE in materia di concorrenza è essenziale per garantire il conseguimento degli obiettivi della politica di concorrenza. La Commissione è il principale organismo responsabile di garantire la corretta applicazione di tali norme e dispone di ampi poteri di controllo e di attuazione.

Inoltre, dal 1° maggio 2004, nell'ambito delle norme antitrust (articolo 101 e 102 TFUE), le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri hanno assunto funzioni esecutive in materia. Il regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio ha conferito alle autorità e ai tribunali nazionali garanti della concorrenza un importante ruolo esecutivo, che è stato ulteriormente rafforzato dalla [Direttiva \(UE\) 2019/1\[12\]](#). In questo contesto di applicazione decentrata, è fondamentale un coordinamento efficace tra le autorità nazionali ed europee preposte all'applicazione della normativa in materia di concorrenza. Pertanto, la rete europea della concorrenza (REC), composta dalle autorità nazionali garanti della concorrenza e dalla Commissione, funge da piattaforma per lo scambio di informazioni volte a migliorare il coordinamento nell'applicazione delle norme sulla concorrenza.

Per quanto concerne il settore antitrust, nel 2014 è stata adottata una [direttiva relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno\[13\]](#), al fine di intensificare l'effetto deterrente degli accordi vietati (cartelli e abusi di posizione dominante) e di rafforzare la protezione dei consumatori. La direttiva facilita il processo per ottenere il risarcimento dei danni arrecati ai cittadini o ad altre imprese a seguito di una violazione del diritto della concorrenza.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nella politica di concorrenza, il ruolo principale del Parlamento europeo consiste nel controllo dell'esecutivo. Il commissario responsabile per la concorrenza si presenta varie volte l'anno dinanzi alla commissione per i problemi economici e monetari (ECON) per esporre la strategia seguita e discutere le singole decisioni.

Il Parlamento partecipa all'elaborazione della legislazione in materia di concorrenza soltanto mediante la procedura di consultazione. La sua influenza è dunque limitata rispetto a quella della Commissione e del Consiglio. Il Parlamento europeo ha ripetutamente chiesto, ad esempio nelle risoluzioni sulla relazione annuale della Commissione concernente la politica di concorrenza, di introdurre la procedura legislativa ordinaria anche per la legislazione in materia di concorrenza.

Più di recente, infatti, la procedura legislativa ordinaria è stata applicata per l'adozione delle direttive summenzionate concernenti le azioni per il risarcimento del danno e il rafforzamento delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri. In entrambi i casi, il Parlamento ha agito in qualità di colegislatore (con la commissione ECON quale commissione competente per il merito). In tale contesto, i deputati hanno ritenuto importante garantire ai consumatori un risarcimento integrale per i danni subiti,



evitando allo stesso tempo compensazioni eccessive. Nell'interesse dei consumatori, i deputati sono riusciti a far sì che le decisioni adottate dalle autorità nazionali garanti della concorrenza siano considerate prove prima facie della violazione del diritto della concorrenza. Hanno inoltre sottolineato l'importanza che le autorità garanti della concorrenza possano adottare misure provvisorie nei procedimenti in materia di concorrenza.

Nel corso dell'ottava legislatura, tre commissioni speciali sulle decisioni anticipate in materia fiscale (tax ruling) e altre misure analoghe per natura o effetto (TAXE1, TAXE2 e TAXE3) hanno esaminato le misure adottate per valutare la compatibilità di tali decisioni nei vari Stati membri con le norme sugli aiuti di Stato e dell'eventuale necessità di chiarire le disposizioni in materia di scambio reciproco delle informazioni.

Il Parlamento continua a seguire gli sviluppi della politica di concorrenza e le azioni intraprese dalla Commissione in tale ambito. Il gruppo di lavoro sulla politica della concorrenza in seno alla commissione ECON e le risoluzioni annuali del Parlamento sulla relazione annuale della Commissione concernente la politica di concorrenza forniscono un contributo politico e guidano le considerazioni del Parlamento nell'affrontare le sfide della nostra società in materia di politica di concorrenza.

Radostina Parenti
12/2020

