



Bruxelles, 19 giugno 2020
(OR. en)

8980/20

RC 6
COMPET 282
MI 186
IND 80
COMER 46

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto della Segretaria generale della Commissione europea
Data:	19 giugno 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2020) 253 final
Oggetto:	LIBRO BIANCO relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2020) 253 final.

All.: COM(2020) 253 final



Bruxelles, 17.6.2020
COM(2020) 253 final

LIBRO BIANCO

**relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza
in materia di sovvenzioni estere**

LIBRO BIANCO

relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere

Indice

1	Introduzione.....	5
2	Definizione del problema	7
2.1	Rischio di distorsioni del mercato interno dell'UE a causa di sovvenzioni estere	7
2.2	Descrizione dei casi in cui sono concesse sovvenzioni estere.....	9
3	Analisi delle lacune.....	10
3.1	Norme dell'UE in materia di concorrenza	11
3.2	Politica commerciale dell'UE	11
3.3	Appalti pubblici	12
3.4	Finanziamenti dell'UE	14
4	Quadro finalizzato a contrastare le distorsioni provocate dalle sovvenzioni estere nel mercato interno, in linea generale e nei casi specifici delle acquisizioni e degli appalti pubblici	15
4.1	Strumento generale per l'individuazione di sovvenzioni estere (modulo 1).....	15
4.1.1	Caratteristiche di base.....	15
4.1.2	Ambito di applicazione del modulo 1.....	16
4.1.3	Valutazione delle distorsioni nel mercato interno	17
4.1.4	Criterio dell'interesse dell'UE	20
4.1.5	Procedura	20
4.1.6	Misure di riparazione	22
4.1.7	Autorità di vigilanza	23
4.2	Sovvenzioni estere che agevolano l'acquisizione di imprese dell'UE (modulo 2)	25
4.2.1	Caratteristiche di base.....	25

4.2.2	Ambito di applicazione del modulo 2.....	26
4.2.3	Valutazione delle distorsioni legate alle acquisizioni sovvenzionate.....	29
4.2.4	Criterio dell'interesse dell'UE	31
4.2.5	Procedura	31
4.2.6	Misure di riparazione	32
4.2.7	Autorità di vigilanza	33
4.3	Sovvenzioni estere negli appalti pubblici (modulo 3).....	33
4.3.1	Introduzione.....	33
4.3.2	Distorsioni dovute a sovvenzioni estere nel contesto delle procedure di appalto pubblico.....	34
4.3.3	Procedura	34
4.3.4	Sovvenzioni estere nel settore degli appalti in conformità di accordi intergovernativi.....	38
5	Sovvenzioni estere nel contesto dei finanziamenti UE.....	39
5.1	Definizione del problema	39
5.2	Quadro e misure intese a colmare le lacune	40
5.2.1	Gestione diretta.....	40
5.2.2	Gestione concorrente	42
5.2.3	Gestione indiretta.....	44
6	Interazione con altri strumenti dell'UE e internazionali	44
6.1	Regolamento UE sulle concentrazioni.....	45
6.2	Le norme antitrust dell'UE.....	45
6.3	Norme UE in materia di aiuti di Stato	45
6.4	Norme UE sugli appalti pubblici	45
6.5	L'accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative.....	46
6.6	Strumenti di difesa commerciale — difesa dalle importazioni oggetto di sovvenzioni.....	46
6.7	Regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti (IDE).....	47
6.8	Accordi commerciali bilaterali	48
6.9	L'accordo sugli appalti pubblici e i capi relativi agli appalti pubblici degli accordi di libero scambio.....	49

6.10	Norme settoriali: salvaguardare la concorrenza nel settore dei trasporti aerei e marittimi	49
7	Consultazione pubblica.....	50
	ALLEGATO I: DEFINIZIONE DI SOVVENZIONE ESTERA	51
	ALLEGATO II: QUESTIONARIO.....	53

1 INTRODUZIONE

L'apertura agli scambi commerciali e agli investimenti è il fondamento della prosperità e della competitività dell'Europa. Gli scambi commerciali rappresentano quasi il 35 % del PIL dell'UE. 35 milioni di posti di lavoro dipendono dalle esportazioni. L'UE è il principale fornitore al mondo e la principale destinazione degli investimenti diretti esteri¹, ai quali sono collegati 16 milioni di posti di lavoro in Europa.

Grazie a un mercato unico forte, aperto e competitivo, le imprese dell'UE possono operare e competere a livello mondiale. Il 10 marzo 2020 la Commissione europea ha presentato una nuova strategia industriale per l'Europa, che ha delineato chiaramente il percorso da seguire per consentire all'industria europea di guidare le transizioni verde e digitale avvalendosi della concorrenza, dell'apertura dei mercati, della ricerca e delle tecnologie di punta a livello mondiale e di un mercato unico vigoroso.

Per sfruttare appieno i vantaggi del commercio mondiale, l'Europa perseguirà un modello di autonomia strategica aperta, che presuppone la creazione di un nuovo sistema di governance economica globale e lo sviluppo di relazioni bilaterali reciprocamente vantaggiose, ma anche la protezione da pratiche sleali e abusive.

L'apertura agli scambi commerciali e agli investimenti contribuisce alla resilienza dell'economia, ma deve andare di pari passo con l'equità e con norme prevedibili. L'attuale contesto economico mondiale è uno dei più complessi della storia recente. L'apertura commerciale basata su parità di condizioni di concorrenza è messa in discussione, così come avviene con l'obiettivo di instaurare relazioni commerciali reciprocamente vantaggiose. Lo dimostrano le pratiche commerciali sleali sostenute dagli Stati, che non tengono conto delle forze di mercato e violano le norme internazionali esistenti al fine di creare una posizione dominante in vari settori dell'attività economica. Queste pratiche sleali includono generalmente la protezione delle industrie dalla concorrenza mediante un'apertura selettiva del mercato e restrizioni in materia di licenze e di investimenti, nonché la concessione di sovvenzioni che compromettono la parità di condizioni, sia per le imprese pubbliche che private. Gli effetti di distorsione economica di queste pratiche sono significativi in tutti i settori, strategici o di altra natura, in cui sono attuate.

Alla luce delle interconnessioni che caratterizzano oggi l'economia mondiale, le sovvenzioni estere possono tuttavia provocare distorsioni nel mercato interno dell'UE e compromettere la parità di condizioni di concorrenza. Si assiste a un numero crescente di casi in cui le sovvenzioni estere sembrano aver agevolato l'acquisizione di imprese dell'UE, influenzato altre decisioni di investimento o distorto il comportamento di mercato dei loro beneficiari. All'interno dell'UE, il mercato unico e il suo corpus di norme garantiscono condizioni di parità per tutti gli Stati membri, gli operatori economici e i consumatori, affinché possano beneficiare delle dimensioni dell'economia dell'UE e delle opportunità che offre.

¹ Alla fine del 2018 gli stock di investimenti diretti esteri detenuti nel resto del mondo da investitori residenti nell'UE ammontavano a 8 750 miliardi di EUR. Al contempo, alla fine del 2018 gli stock di investimenti diretti esteri detenuti da investitori di paesi terzi nell'UE erano pari a 7 197 miliardi di EUR. <https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/investment/>

Il corpus di norme sul mercato unico comprende anche le norme in materia di appalti pubblici al fine di garantire che le imprese ricevano un accesso equo agli appalti pubblici e che le amministrazioni aggiudicatrici possano operare in condizioni eque di concorrenza.

Le norme in materia di concorrenza sono parte integrante del mercato interno dell'UE sin dalla sua creazione. In particolare, le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato assicurano che le sovvenzioni concesse dalle autorità pubbliche siano compatibili con il mercato interno. Se fossero concesse da Stati membri dell'UE e valutate in base alle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato, molte sovvenzioni estere susciterebbero perplessità sotto il profilo della concorrenza. Le norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato si applicano, tuttavia, solo al sostegno pubblico concesso dagli Stati membri, mentre le sovvenzioni concesse da autorità di paesi terzi non rientrano nel controllo degli aiuti di Stato dell'UE.

In aggiunta, il limitato grado di apertura del mercato interno dei paesi terzi potrebbe provocare ulteriori distorsioni del mercato. Grazie a una concorrenza inesistente o limitata nel proprio mercato interno, un beneficiario potrebbe sfruttare la propria posizione privilegiata in altri mercati, ottenendo in tal modo un indebito vantaggio rispetto ad altri. Le sovvenzioni estere che provengono da Stati in cui l'accesso ai mercati è chiuso o limitato sono potenzialmente ancora più dannose per la concorrenza.

Nel contesto attuale della crisi Covid-19, gli Stati membri dell'UE concedono ingenti aiuti di Stato a sostegno delle singole imprese e dell'economia dell'UE nel suo insieme. In questa situazione, gli aiuti di Stato costituiscono uno strumento indispensabile a disposizione delle autorità pubbliche per stabilizzare l'economia e accelerare la ricerca sul coronavirus. Al tempo stesso, anche nella situazione attuale gli aiuti pubblici continuano ad essere soggetti al controllo degli aiuti di Stato dall'UE al fine di garantirne la proporzionalità e ridurre al minimo i potenziali effetti distorsivi sulla concorrenza. Inoltre, l'attuale quadro di valutazione è temporaneo e limitato alle misure di crisi. La situazione attuale evidenzia l'importanza di preservare pari condizioni di concorrenza nel mercato interno, anche in circostanze economiche eccezionali.

Il presente Libro bianco intende avviare un'ampia discussione con gli Stati membri, le altre istituzioni europee, tutti i portatori di interessi, tra cui l'industria, le parti sociali, le organizzazioni della società civile, i ricercatori e il pubblico in generale, sul modo migliore per affrontare efficacemente le sfide individuate. I risultati della consultazione sul Libro bianco serviranno ad individuare il modo più appropriato per affrontare le distorsioni create da sovvenzioni estere e ad elaborare eventuali proposte di strumenti legislativi.

Il presente Libro bianco descrive in primo luogo i motivi che rendono necessario affrontare la questione delle sovvenzioni estere, illustrando esempi tipici di sovvenzioni che sembrano compromettere la parità di condizioni di concorrenza nel mercato interno. Contiene, quindi, un'analisi degli strumenti giuridici esistenti per trattare il problema delle sovvenzioni estere e discute la questione di una lacuna normativa. Successivamente il Libro bianco formula orientamenti preliminari, dal punto di vista sostanziale e procedurale, sugli strumenti giuridici che potrebbero colmare la lacuna normativa in relazione:

- alle sovvenzioni estere che falsano il mercato interno per quanto riguarda:

- il comportamento di mercato generale degli operatori economici attivi nell'UE;
- le acquisizioni di imprese europee;
- le procedure relative agli appalti pubblici;
- alle sovvenzioni estere nel quadro dell'accesso ai finanziamenti dell'UE.

2 DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1 Rischio di distorsioni del mercato interno dell'UE a causa di sovvenzioni estere

Le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato contribuiscono a preservare pari condizioni di concorrenza tra le imprese nel mercato interno per quanto riguarda le sovvenzioni concesse dagli Stati membri dell'UE. Non esistono invece norme di questo tipo per le sovvenzioni che le autorità di paesi terzi concedono alle imprese che operano nel mercato interno. Tale situazione può comprendere i casi di imprese beneficiarie detenute o controllate in ultima istanza da una società non avente sede nell'UE o da un governo straniero.

Le informazioni sull'effettivo importo delle sovvenzioni estere concesse sono limitate, il che è dovuto principalmente alla mancanza di trasparenza e alla scarsa osservanza² dell'obbligo di notifica delle sovvenzioni sancito dall'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (accordo SCM³). Alcune relazioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) indicano invece che gli interventi pubblici appaiono molto diffusi in alcuni settori⁴.

L'economia dell'UE è aperta agli investimenti esteri, come dimostrano i recenti dati economici. Nel 2016 il 3 % delle imprese europee era detenuto o controllato da investitori non aventi sede nell'UE che rappresentavano il 35 % delle attività totali e circa 16 milioni di posti di lavoro⁵. Più di recente, si è registrato un aumento degli investimenti anche da parte di paesi terzi diversi dagli investitori tradizionali quali Stati Uniti e Canada. Negli

² Una recente nota informativa preparata dal segretariato dell'OMC (G/SCM/W/546/Rev.10) rileva che tra il 1995 e il 2017 il numero di membri che non hanno proceduto alla notifica è aumentato notevolmente. Ad aprile 2019, 77 membri dell'OMC non avevano ancora presentato notifiche per le sovvenzioni del 2017, 62 membri per quelle del 2015. Cfr. anche: https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/scm_30apr19_e.htm

³ Accordo OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative del 15 aprile 1994, Accordo di Marrakech che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, allegato 1A, 1869 U.N.T.S. 14. [non riprodotto in ILM].

⁴ Secondo le stime dell'OCSE, nel settore dell'alluminio il sostegno pubblico totale per le imprese esaminate ha raggiunto tra i 20 e i 70 miliardi di USD nel periodo 2013-2017 (a seconda del metodo di calcolo del sostegno finanziario). Cfr.: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/c82911ab-en.pdf?expires=1587470829&id=id&accname=guest&checksum=CA92281E81EB5ECE7D5F87CED76198CF> Inoltre, secondo le stime dell'OCSE, in un campione di 21 grandi imprese di semiconduttori, il sostegno pubblico totale ha superato 50 miliardi di USD nel periodo 2014-2018: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC\(2019\)9](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC(2019)9)

⁵ In base a un campione e come descritto al seguente indirizzo: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc_157724.pdf

ultimi anni gli investimenti effettuati da imprese di proprietà statale sono cresciuti rapidamente, così come la presenza di "investitori offshore".

Il livello degli investimenti diretti esteri (IDE) verso l'UE, la loro composizione e i principali Stati membri destinatari non sono costanti e variano continuamente. Non si conosce ancora l'entità dell'impatto della pandemia di Covid-19 sull'afflusso di investimenti diretti esteri e sui paesi di provenienza di tali investimenti verso l'UE.

La maggiore apertura agli investimenti esteri ha significato per l'economia europea opportunità ma anche rischi maggiori, sotto forma di sovvenzioni estere, che devono essere controllati per evitare che siano compromesse la competitività e la parità di condizioni di concorrenza sul mercato dell'UE. Le preoccupazioni riguardo alle sovvenzioni si accentuano nei casi in cui le imprese pubbliche non sono soggette alle stesse regole delle imprese private e quando le relazioni finanziarie tra lo Stato e le imprese non sono trasparenti. Il trattato non opera distinzioni tra la proprietà pubblica o privata delle imprese: sia le imprese pubbliche che private sono soggette alle norme in materia di concorrenza. Inoltre, ai sensi della direttiva sulla trasparenza⁶, gli Stati membri sono tenuti a garantire la trasparenza delle relazioni finanziarie con le loro imprese pubbliche e a rispettare i requisiti di trasparenza previsti dalle norme dell'UE sugli aiuti di Stato⁷.

Come nel caso degli aiuti di Stato concessi dagli Stati membri dell'UE, le sovvenzioni estere possono falsare la concorrenza nel mercato interno e creare condizioni di disparità nelle quali operatori meno efficienti crescono e aumentano la propria quota di mercato a scapito degli operatori più efficienti. Allo stesso modo, le sovvenzioni estere possono anche comportare un'emulazione dispendiosa e spesso inefficiente e innescare corse alle sovvenzioni tra autorità pubbliche. Inoltre, la mancanza di trasparenza e di reciprocità nell'accesso ai mercati dei paesi terzi rappresentano ulteriori fattori che tendono ad aggravare questi effetti negativi.

Oltre alle riserve generali in merito alle sovvenzioni estere concesse alle imprese dell'UE, sussiste una preoccupazione specifica circa il loro impatto sull'acquisizione di imprese dell'UE e sugli appalti pubblici.

Per quanto riguarda le acquisizioni, il prezzo che gli acquirenti sono disposti a pagare rispecchia generalmente gli incrementi di efficienza o l'aumento dei ricavi che possono ottenere acquistando quell'attivo. Tuttavia, la sovvenzione può consentire all'acquirente sovvenzionato di pagare un prezzo più elevato per acquisire un attivo rispetto a quanto avrebbe altrimenti pagato e può quindi falsare la valutazione degli attivi dell'UE. Le sovvenzioni estere possono pertanto determinare prezzi di acquisto eccessivi (*outbidding*) e, al tempo stesso, impedire ad acquirenti non sovvenzionati di realizzare incrementi di efficienza o di accedere a tecnologie essenziali.

⁶ Direttiva 2006/111/CE della Commissione, del 16 novembre 2006, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese (GU L 318 del 17.11.2006, pag. 17).

⁷ La trasparenza è stata uno dei principi fondamentali del programma di riforma degli aiuti di Stato della comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

Le sovvenzioni estere possono, pertanto, provocare un'allocazione generale inefficiente delle risorse e, più in particolare, la perdita di competitività e del potenziale di innovazione delle imprese che non ricevono tali sovvenzioni. In alcuni casi, la concessione di sovvenzioni estere può anche essere determinata da un obiettivo strategico volto a stabilire una forte presenza nell'UE o a promuovere un'acquisizione e, successivamente, a trasferire tecnologie verso altri siti di produzione, eventualmente al di fuori dell'UE. Emerge quindi l'urgente necessità di garantire parità di condizioni di concorrenza nell'ambito delle acquisizioni di imprese dell'UE. In tal modo è possibile garantire che tutte le imprese competano su un piano di parità per l'acquisizione di attività essenziali e per restare tecnologicamente all'avanguardia, preservando al contempo i benefici derivanti dalla concorrenza internazionale e dall'afflusso di investimenti diretti esteri.

I mercati degli appalti dell'UE sono ampiamente aperti agli offerenti di paesi terzi. La pubblicazione dei bandi di gara a livello di UE garantisce la trasparenza e crea identiche opportunità di mercato per le imprese europee e non europee. Tuttavia, le imprese dell'UE non sempre competono su un piano di parità con le imprese che beneficiano di sovvenzioni estere. Le imprese sovvenzionate possono essere in grado di offrire offerte più vantaggiose scoraggiando del tutto le imprese non sovvenzionate a partecipare o aggiudicandosi i contratti a scapito delle imprese non sovvenzionate più efficienti⁸. È quindi importante garantire che i beneficiari di sovvenzioni estere che partecipano agli appalti pubblici nell'UE affrontino la concorrenza ad armi pari.

Molti acquirenti pubblici, attenti al loro bilancio, sono incentivati ad aggiudicare gli appalti a offerenti che propongono prezzi bassi, indipendentemente dal fatto che tali prezzi siano agevolati da sovvenzioni estere. Ciò può valere non solo per gli appalti aggiudicati sulla base del prezzo, ma anche per quelli aggiudicati sulla base del miglior rapporto qualità-prezzo, in quanto i criteri di qualità raramente compensano significative differenze di prezzo, come quelle rese possibili dalle sovvenzioni estere.

Lo stesso effetto distorsivo può verificarsi quando le imprese che beneficiano di sovvenzioni estere cercano di accedere ai finanziamenti del bilancio dell'UE.

2.2 Descrizione dei casi in cui sono concesse sovvenzioni estere

Gli obiettivi perseguiti dalle autorità di paesi terzi nel concedere sovvenzioni estere possono essere vari e non necessariamente soltanto di natura economica e anche le modalità di concessione delle sovvenzioni alle imprese dell'UE possono essere molteplici. Alcuni esempi sono delineati di seguito.

In primo luogo, le imprese possono ricevere sovvenzioni intese a promuovere le loro attività esistenti all'interno dell'UE. Stati esteri possono concedere sovvenzioni (ad esempio aiuti finanziari) o fornire un finanziamento più economico a un'impresa dell'UE (ad esempio, una controllata con sede nell'UE). Possono anche concedere una sovvenzione a una società madre con sede al di fuori dell'UE (ad esempio, attraverso regimi di imposizione fiscale delle imprese che offrono incentivi selettivi), che a sua volta finanzia la controllata avente sede nell'UE tramite operazioni infragrupo. Un'impresa dell'UE può

⁸ Una grave mancanza di informazioni nei dossier della banca dati TED (*Tender Electronic Daily*), rende difficile raccogliere dati affidabili e pertinenti sugli appalti pubblici nell'UE.

inoltre ricevere finanziamenti a condizioni preferenziali da banche straniere direttamente sulla base di precise istruzioni di Stati esteri. Inoltre, paesi terzi potrebbero aver concluso accordi di cooperazione con le autorità locali dell'UE o con le banche di sviluppo dell'UE e in questo modo convogliare sovvenzioni estere attraverso tali autorità o banche alle imprese nell'UE⁹.

In alcuni casi, le sovvenzioni estere sono concesse con l'esplicito obiettivo di consentire alle imprese di presentare offerte per appalti pubblici, a prezzi significativamente inferiori al prezzo di mercato o addirittura sottocosto, facendo una concorrenza al ribasso direttamente a scapito di imprese concorrenti non sovvenzionate. In generale, le sovvenzioni possono anche favorire comportamenti aggressivi sul mercato. Tali comportamenti, non fondati su normali considerazioni commerciali, possono essere guidati da obiettivi strategici volti alla conquista di mercati o regioni strategicamente importanti o all'ottenimento di un accesso privilegiato ad infrastrutture strategiche e di grandi dimensioni, comprese quelle disciplinate dalla direttiva 2014/25/UE.

Infine, le sovvenzioni estere possono anche agevolare le acquisizioni volte ad aiutare le imprese di paesi terzi a espandersi nell'UE. Le autorità di paesi terzi possono cercare di orientare le acquisizioni mediante l'offerta di finanziamenti agevolati, garanzie sui prestiti e altri mezzi per ridurre i costi di capitale. Tali misure possono mirare direttamente a sostenere gli investimenti esteri delle imprese tramite specifiche riduzioni delle imposte (riduzioni delle imposte sul reddito) o finanziamenti da parte di fondi di investimento o di intermediari che beneficiano di sostegno pubblico¹⁰. Tutti questi diversi benefici possibili possono esercitare un impatto significativo sui premi offerti per le acquisizioni. Un numero considerevole di investimenti diretti esteri proviene altresì da centri finanziari offshore in grado di offrire condizioni fiscali speciali. In particolare, il 10,9%¹¹ degli investitori stranieri che controllano le società dell'UE ha sede in questi centri.

3 ANALISI DELLE LACUNE

Al fine di valutare in che modo far fronte alle distorsioni della concorrenza causate dalle sovvenzioni estere nel mercato interno, è opportuno prendere in considerazione una serie di strumenti utilizzati all'interno dell'UE e a livello internazionale. Sebbene le norme vigenti a livello internazionale e dell'UE facciano fronte, in una certa misura, a tali distorsioni, la seguente analisi delle lacune evidenzia che nessuno degli strumenti esistenti ha finora trattato la questione in modo esaustivo. In particolare, sembra esservi una lacuna normativa nei casi in cui le sovvenzioni estere assumono la forma di flussi finanziari che agevolano l'acquisizione di imprese dell'UE o che sostengono il funzionamento di un'impresa dell'UE. Lo stesso vale quando le sovvenzioni estere falsano le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici o forniscono un vantaggio per accedere al sostegno finanziario dell'UE. Il presente Libro bianco delinea pertanto le eventuali caratteristiche di

⁹ Alcuni accordi di finanziamento o cooperazione possono essere firmati con banche di sviluppo dell'UE, che potrebbero essere poi associate all'attuazione dell'erogazione dei finanziamenti alle imprese nell'UE.

¹⁰ Cfr. ad esempio il fondo Sino-CEEF (10 miliardi di EUR), un fondo di investimento appositamente costituito per gli investimenti nell'UE.

¹¹ Fonte: Banca dati CE-JRC sulle imprese a capitale straniero e https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc_157724.pdf.

questi nuovi strumenti destinati a colmare le lacune normative esistenti e a garantire parità di condizioni di concorrenza nel mercato interno.

Al contempo, potrebbero verificarsi sovrapposizioni tra questi nuovi strumenti e le norme esistenti. La sezione 6 illustra queste sovrapposizioni in dettaglio e il modo in cui i nuovi strumenti potrebbero interagire con le norme europee e internazionali in vigore.

3.1 Norme dell'UE in materia di concorrenza

Le norme dell'UE in materia di concentrazioni e antitrust consentono alla Commissione di intervenire allorché le concentrazioni o le pratiche di mercato delle imprese falsano la concorrenza nel mercato interno. Né le norme dell'UE in materia di antitrust né il controllo delle concentrazioni dell'UE tengono specificamente conto del fatto che un operatore economico possa aver beneficiato di sovvenzioni estere (anche se, in teoria, queste potrebbero rientrare nella valutazione). Non permettono nemmeno alla Commissione (o agli Stati membri) di intervenire e di adottare decisioni unicamente, o in buona parte, su tale base.

Le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato si applicano quando il sostegno finanziario concesso dagli Stati membri dell'UE alle imprese falsa o minaccia di falsare la concorrenza nel mercato interno. Tuttavia, il sostegno finanziario concesso dalle autorità di paesi terzi alle imprese dell'UE, o direttamente o per il tramite delle loro società madri al di fuori dell'UE, non rientra nell'ambito di applicazione delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato¹².

3.2 Politica commerciale dell'UE

Nel settore della politica commerciale, l'UE dispone di alcuni strumenti per ripristinare pari condizioni di concorrenza per gli scambi di beni e investimenti: a livello multilaterale, l'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative dell'OMC, a livello bilaterale, gli accordi di libero scambio e le misure unilaterali quali gli strumenti di difesa commerciale. Questi strumenti consentono all'UE di reagire alla concorrenza sleale quando i prodotti sono stati fabbricati con il sostegno di finanziamenti non europei (regolamento antisovvenzioni)¹³. Le misure volte a contrastare le pratiche sleali solitamente assumono la forma di dazi supplementari all'importazione per le sovvenzioni che i concorrenti esteri hanno ricevuto al fine di eliminare il pregiudizio.

Tali strumenti, tuttavia, presentano dei limiti e non consentono di disciplinare tutte le sovvenzioni estere che incidono sul mercato interno. Le norme antidumping e

¹² Un nuovo strumento sulle sovvenzioni estere non inciderebbe sulle attuali norme in materia di antitrust e concentrazioni. Nel caso di procedure parallele nell'ambito del regolamento sul controllo degli investimenti diretti esteri, delle norme in materia di concentrazioni e/o di altri strumenti giuridici, tali strumenti includeranno un meccanismo per affrontare eventuali sovrapposizioni e garantire che le procedure siano efficienti.

¹³ Regolamento (UE) 2016/1036 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri dell'Unione europea (GU L 176 del 30.6.2016, pag. 21). Regolamento (UE) 2016/1037 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell'Unione europea (GU L 176 del 30.6.2016, pag. 55).

antisovvenzioni dell'Unione si applicano all'importazione di merci nell'UE, ma non comprendono gli scambi di servizi, gli investimenti o altri flussi finanziari connessi alla costituzione e al funzionamento di imprese nell'UE.

Il regolamento che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti diretti esteri nell'Unione (regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti)¹⁴ costituisce uno strumento importante per far fronte ai rischi che gli investimenti esteri rivolti ad attività critiche dell'Unione o degli Stati membri possono comportare per la sicurezza o per l'ordine pubblico. Tuttavia, questo regolamento si prefigge di determinare il probabile impatto degli investimenti diretti esteri sulla sicurezza e sull'ordine pubblico, considerando i suoi effetti, tra l'altro, sulle infrastrutture critiche, sulle tecnologie critiche e sui fattori produttivi critici, e non affronta nello specifico la questione delle distorsioni causate dalle sovvenzioni estere.

A livello internazionale, l'UE può avviare un procedimento contro un membro dell'OMC per violazione dell'accordo SCM, in particolare quando quest'ultimo concede sovvenzioni vietate ai sensi di detto accordo o sovvenzioni che ledono i suoi interessi, e chiedere che la questione sia trattata da un panel dell'OMC. Tuttavia, anche l'ambito di applicazione dell'accordo SCM è circoscritto agli scambi di merci. L'accordo generale dell'OMC sugli scambi di servizi (GATS) contiene un mandato integrato per l'elaborazione di norme sulle sovvenzioni nel settore degli scambi di servizi, ma finora non è stata elaborata alcuna norma in tal senso.

3.3 Appalti pubblici

L'attuale quadro giuridico dell'UE in materia di appalti pubblici non affronta in modo specifico le distorsioni nei mercati degli appalti dell'UE imputabili a sovvenzioni estere. Trattandosi di strumenti per il mercato unico, le direttive UE sugli appalti pubblici non stabiliscono alcuna norma specifica sulla partecipazione degli operatori economici che beneficino di sovvenzioni estere. Le amministrazioni aggiudicatrici godono di un ampio margine di discrezionalità nell'elaborazione delle procedure di gara d'appalto pubblico e nella valutazione delle offerte presentate in tale contesto. Inoltre, nella valutazione delle offerte, non hanno l'obbligo giuridico di accertare la presenza di sovvenzioni estere e, in caso tali sovvenzioni abbiano effetti distorsivi, non è prevista nessuna particolare conseguenza giuridica.

L'UE si è impegnata in diversi accordi internazionali (come l'accordo sugli appalti pubblici e gli accordi bilaterali di libero scambio con capitoli sugli appalti) a concedere accesso al proprio mercato degli appalti pubblici per i beni, i servizi e le forniture di diversi paesi terzi. Di conseguenza, le direttive sugli appalti pubblici prevedono che i committenti pubblici dell'UE accordino ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori economici dei firmatari di tali accordi un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori economici dell'Unione, nella misura in cui questi siano contemplati da tali accordi.

¹⁴ Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione (GU L 79I del 21.3.2019, pag. 1).

Oltre a tale obbligo, gli operatori economici di paesi terzi che non hanno alcun accordo con l'UE che preveda l'apertura del loro mercato degli appalti pubblici o i cui beni, servizi o lavori non sono contemplati in un tale accordo non hanno un accesso garantito alle procedure di appalto nell'UE e possono essere esclusi¹⁵. In pratica, la decisione di escludere offerenti di paesi terzi senza accesso garantito potrebbe essere giustificata dal ricevimento di sovvenzioni estere, ma il quadro giuridico vigente non prevede un collegamento di questo tipo.

I committenti pubblici possono prendere in considerazione l'esistenza di sovvenzioni estere al momento di valutare i rischi in termini di esecuzione dell'appalto. Più in particolare, possono tenere conto della dipendenza dalle sovvenzioni quando valutano la sostenibilità finanziaria globale di un'offerta. Ai fini di tale valutazione, l'articolo 69 della direttiva 2014/24/UE¹⁶ prevede che le amministrazioni aggiudicatrici possano rifiutare offerte ritenute anormalmente basse in situazioni in cui le spiegazioni e le prove fornite dall'offerente non giustificano sufficientemente il basso livello di prezzi proposti. Qualora, nell'ambito di tale valutazione, si possa accertare che un offerente ha ottenuto un aiuto di Stato dell'UE incompatibile con il TFUE, grazie al quale ha potuto presentare un'offerta bassa, l'offerta può - a condizioni supplementari - essere respinta unicamente per questo motivo¹⁷. Per contro, l'articolo 69 della direttiva 2014/24/UE non contiene alcuna disposizione corrispondente per le sovvenzioni estere che consentono agli offerenti di presentare offerte basse. Se la concessione di sovvenzioni estere può essere presa in considerazione nella valutazione globale e i committenti pubblici decidono in ultima istanza di respingere un'offerta come anormalmente bassa, tale rifiuto deve essere giustificato dimostrando che le sovvenzioni estere impediscono la sostenibilità dell'offerta e la capacità dell'offerente di eseguire il contratto al prezzo (anormalmente basso) offerto¹⁸.

I committenti pubblici dell'UE sono inoltre incoraggiati a richiedere elevati standard ambientali e sociali nei loro appalti e a garantire che gli offerenti dell'UE e dei paesi terzi siano tenuti a rispettare le stesse norme. In effetti, essi possono fare ricorso alle specifiche tecniche, ai criteri di esclusione, di selezione e di aggiudicazione e definire clausole di esecuzione del contratto che garantiscano il rispetto di standard elevati¹⁹. Sebbene possano in pratica contribuire a creare condizioni di parità, tali requisiti non sono concepiti per far fronte al potenziale effetto distorsivo delle sovvenzioni estere in linea generale e ancor meno per quanto riguarda le entità sovvenzionate che hanno sede nell'UE, in quanto queste sono già soggette alle stesse norme applicabili alle entità analoghe non sovvenzionate.

¹⁵ Comunicazione della Commissione europea, Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE, C(2019) 5494 final, pag. 6. Questa disposizione non si applica alle controllate sovvenzionate di offerenti di paesi terzi esclusi che hanno sede nell'UE.

¹⁶ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65).

¹⁷ Articolo 69, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65).

¹⁸ Comunicazione della Commissione europea, Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE, C(2019) 5494 final, sezione 2.

¹⁹ Comunicazione della Commissione europea, Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE, C(2019) 5494 final, sezione 3.

Nella pratica, i committenti pubblici non dispongono delle informazioni necessarie per verificare se gli offerenti beneficiano di sovvenzioni estere o per valutare in quale misura le sovvenzioni abbiano l'effetto di provocare distorsioni sui mercati degli appalti. I committenti pubblici possono anche trarre un vantaggio economico a breve termine dall'aggiudicare appalti a tali offerenti, anche se i prezzi bassi offerti dipendono dall'esistenza di sovvenzioni estere.

Infine, l'obiettivo principale dello strumento per gli appalti internazionali (*International Procurement Instrument - IPI*)²⁰ è quello di incentivare i partner commerciali a negoziare con l'UE l'apertura dei loro mercati degli appalti alle imprese dell'UE. Se sarà adottato nella sua forma attuale, lo strumento per gli appalti internazionali punterà a migliorare l'accesso ai mercati degli appalti pubblici *al di fuori* dell'UE, ma non affronterà le distorsioni delle procedure di appalto nel mercato interno derivanti dalle sovvenzioni estere concesse alle imprese operanti sui mercati degli appalti dell'UE²¹.

Le norme vigenti nel settore degli appalti pubblici dell'UE non sono sufficienti per far fronte e porre rimedio alle distorsioni causate dalle sovvenzioni estere. Di conseguenza, esiste apparentemente una lacuna normativa per i casi in cui le sovvenzioni estere facilitano o falsano le procedure di offerta nell'ambito degli appalti pubblici dell'UE.

3.4 Finanziamenti dell'UE

L'accesso al sostegno finanziario dell'UE è soggetto alle norme stabilite dal regolamento finanziario ("regolamento finanziario")²². Gli accordi con i paesi terzi disciplinano l'accesso delle entità di paesi terzi ai finanziamenti dell'UE. Tali norme sono integrate da regolamenti emanati per i programmi di spesa e i fondi dell'UE.

Tutte queste norme contengono disposizioni volte a tutelare la parità di condizioni di concorrenza. Ad esempio, stabiliscono misure per ridurre l'impatto delle offerte anormalmente basse²³.

²⁰ Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso di beni e servizi di paesi terzi al mercato interno degli appalti pubblici dell'Unione europea e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di beni e servizi dell'Unione europea ai mercati degli appalti pubblici dei paesi terzi, COM (2016) 34 final del 29.1.2016. La proposta è in discussione al Consiglio.

²¹ A seguito dell'invito a riprendere le discussioni formulato dalla Commissione e dal Consiglio europeo nel marzo 2019, i colegislatori sono attualmente impegnati in discussioni costruttive sullo strumento per gli appalti internazionali, sulla base della proposta legislativa modificata della Commissione del 2016.

²² Regolamento (UE, Euratom) 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, GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1.

²³ Cfr. l'allegato I, punto 23, del regolamento finanziario. Per l'esame delle offerte anormalmente basse, l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione osservazioni riguardanti l'eventualità che l'offerente ottenga un aiuto di Stato in conformità delle norme applicabili. L'amministrazione aggiudicatrice può escludere un'offerta anormalmente bassa per il motivo che l'offerente ha ottenuto un aiuto di Stato se l'offerente non è in grado di dimostrare, entro un termine sufficiente stabilito dall'amministrazione aggiudicatrice, che l'aiuto in questione era compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107 del TFUE.

Tuttavia, nessuna di queste norme tiene attualmente conto dell'esistenza di sovvenzioni estere e del loro impatto sulla capacità di un'impresa, indipendentemente dal suo luogo di stabilimento, di accedere ai finanziamenti dell'UE sulla base di tali sovvenzioni.

Per quanto riguarda la gestione concorrente, l'analisi delle lacune di cui alla sezione 3.3 e le considerazioni sulle norme dell'UE in materia di appalti pubblici nel presente documento sono estremamente pertinenti anche per i finanziamenti dell'UE, in quanto gli Stati membri applicano tali norme ai progetti finanziati dall'UE attuati tramite gestione concorrente.

4 QUADRO FINALIZZATO A CONTRASTARE LE DISTORSIONI PROVOCATE DALLE SOVVENZIONI ESTERE NEL MERCATO INTERNO, IN LINEA GENERALE E NEI CASI SPECIFICI DELLE ACQUISIZIONI E DEGLI APPALTI PUBBLICI

Come dimostrato dall'analisi delle lacune, l'UE dispone già di alcuni strumenti per affrontare le distorsioni che le sovvenzioni estere possono causare nel mercato interno, in particolare quando sono concesse per l'importazione di merci. Tuttavia, dall'analisi delle lacune e dalla definizione del problema è emerso anche che gli strumenti esistenti devono essere integrati per far fronte e porre rimedio nello specifico a distorsioni del mercato interno dell'UE che derivano da sovvenzioni concesse da autorità di paesi terzi. Nella presente sezione, il Libro bianco propone, ai fini della discussione, un quadro che permetterebbe di affrontare, da un lato, le distorsioni causate dalle sovvenzioni estere concesse a un operatore economico nel mercato dell'UE (modulo 1) e, dall'altro, le distorsioni causate dalle sovvenzioni estere nel contesto delle acquisizioni di imprese dell'UE (modulo 2) e degli appalti pubblici (modulo 3). In tutti i moduli, il fattore determinante è rappresentato dall'origine della sovvenzione, ossia il fatto che sia stata concessa da un paese terzo. I moduli possono essere applicati singolarmente, in modo autonomo, o in combinazione.

Le sezioni seguenti presentano in dettaglio i diversi moduli, descrivendo le caratteristiche di base di ciascun modulo e il rispettivo ambito di applicazione, i possibili criteri che potrebbero guidare la valutazione dell'autorità di vigilanza competente per determinare l'esistenza di una sovvenzione estera distorsiva per il mercato interno, la procedura e le eventuali misure di riparazione.

Ai fini del presente Libro bianco, il termine "sovvenzione estera" è definito nell'allegato I.

4.1 Strumento generale per l'individuazione di sovvenzioni estere (modulo 1)

4.1.1 Caratteristiche di base

Il modulo 1 è concepito come uno strumento generale volto all'individuazione di sovvenzioni estere che causano distorsioni nel mercato interno e sono concesse a un beneficiario avente sede o, in alcuni casi, operante nell'UE²⁴.

²⁴ Le sovvenzioni estere concesse per le merci e i prodotti agricoli importati nell'UE rientrano nello strumento di difesa commerciale dell'UE e non sono pertanto contemplate dal modulo 1.

Nell'ambito di questo modulo, le autorità di vigilanza competenti (la Commissione e le pertinenti autorità degli Stati membri, che eserciteranno i rispettivi poteri di esecuzione nell'ambito di un sistema di esame condiviso al fine di evitare duplicazioni) possono intervenire sulla base di qualsiasi elemento ritenuto pertinente che faccia supporre la concessione di una sovvenzione straniera a favore di un beneficiario operante nell'UE. Queste informazioni potrebbero ad esempio provenire dal mercato o dagli Stati membri. La procedura inizia con un esame preliminare per valutare la possibile esistenza di una sovvenzione estera in grado di provocare distorsioni sul mercato interno. Se al termine dell'esame preliminare non sussistono preoccupazioni in tal senso, in quanto si escludono la presenza di sovvenzioni estere o il rischio di distorsioni nel mercato interno, o se il caso non costituisce una priorità, l'autorità di vigilanza competente chiude la procedura.

Se, invece, le prove mostrano che una sovvenzione estera può falsare il corretto funzionamento del mercato interno, è avviata un'indagine approfondita nel corso della quale l'autorità di vigilanza competente deve confermare il suo parere preliminare secondo cui esiste una sovvenzione estera tale da provocare una distorsione nel mercato interno.

Se, al termine di tale indagine approfondita, viene confermato che la sovvenzione estera può falsare o aver falsato il corretto funzionamento del mercato interno, l'autorità di vigilanza competente ha la facoltà di imporre misure per porre rimedio a tali distorsioni nel mercato interno ("misure di riparazione"). Per contro, l'indagine viene chiusa se l'esistenza della sovvenzione straniera non è confermata, se non vi è indicazione di una distorsione o se, a seguito di un esercizio di ponderazione, l'eventuale distorsione che la sovvenzione può comportare è attenuata dall'impatto positivo che l'attività economica o l'investimento sovvenzionati può produrre all'interno dell'UE o per un interesse di ordine pubblico riconosciuto dall'UE.

4.1.2 Ambito di applicazione del modulo 1

4.1.2.1 Considerazioni generali

Il modulo 1 ha un ampio ambito di applicazione materiale e permetterebbe di affrontare le sovvenzioni estere distorsive in tutte le situazioni di mercato²⁵. Ciò significa che il modulo 1 contempla anche la possibilità di esaminare le acquisizioni che sono state agevolate da sovvenzioni estere e/o il comportamento sul mercato di un offerente sovvenzionato in un appalto pubblico.

4.1.2.2 Sovvenzioni estere a favore di un'impresa dell'UE

Lo scopo del modulo 1 è far fronte alle distorsioni causate dalle sovvenzioni estere nell'UE. A tal fine, il modulo 1 si applicherebbe alle imprese aventi sede nell'UE che beneficiano di sovvenzioni estere. A tal fine, si può ritenere che il modulo 1 si applichi anche alle imprese che svolgono una qualsiasi attività nell'UE e che beneficiano di

²⁵ L'espressione "in tutte le situazioni di mercato" fa riferimento alle imprese nell'UE, indipendentemente dal fatto che la sovvenzione riguardi o meno la produzione di beni, servizi o investimenti nell'UE. Si suggerisce tuttavia di escludere dal modulo 1 le sovvenzioni estere concesse per i beni e i prodotti agricoli importati nell'UE, i quali rientrano nel campo di applicazione del regolamento antisovvenzioni dell'UE.

sovvenzioni estere. Le due opzioni sono esaminate qui di seguito. In entrambe le opzioni, le autorità competenti avrebbero la possibilità di intervenire solo se la sovvenzione produce un effetto distorsivo nel mercato interno.

- Imprese aventi sede nell'UE

Una sovvenzione estera rientra in questa opzione se comporta vantaggi a un'impresa²⁶ avente sede nell'UE. Si ritiene che un'impresa abbia sede nell'UE se vi ha sede una delle sue entità. Se la sovvenzione è concessa a un'entità avente sede al di fuori dell'UE, occorrerebbe stabilire in che misura il beneficio della sovvenzione straniera possa essere attribuito all'entità stabilita nell'UE, tenendo conto di criteri pertinenti quali lo scopo e le condizioni cui è subordinata la sovvenzione straniera o l'utilizzo effettivo dei fondi (come dimostrato, ad esempio, dai conti dell'impresa in questione).

- Imprese operanti nell'UE

Si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di applicare il modulo 1 non solo alle imprese stabilite nell'UE, ma anche a talune imprese che beneficiano di sovvenzioni estere ed esercitano una qualsiasi attività nell'UE, come nel caso di un'impresa avente sede al di fuori dell'UE che cerca di acquisire un'impresa dell'UE.

4.1.2.3 Data a decorrere dalla quale viene concessa una sovvenzione

Si considera che una sovvenzione estera rientri nel modulo 1 dal momento in cui il beneficiario ha diritto a riceverla. Il pagamento effettivo della sovvenzione non è una condizione necessaria per far rientrare una sovvenzione nell'ambito del modulo 1, ma è pertinente ai fini della determinazione dell'adeguata misura correttiva, come spiegato di seguito.

4.1.3 Valutazione delle distorsioni nel mercato interno

Una volta stabilita l'esistenza di una sovvenzione estera, l'autorità di vigilanza competente valuta se questa provoca una distorsione del mercato interno. Vengono considerate sia le distorsioni reali, sia quelle potenziali. Si ritiene che per talune categorie di sovvenzioni vi siano maggiori rischi di distorsioni nel mercato interno. Per tutte le altre sovvenzioni estere sarebbe necessaria una valutazione più dettagliata sulla base di indicatori che consentano di determinare se una sovvenzione estera falsa effettivamente o potenzialmente il corretto funzionamento del mercato interno. In ogni caso, l'impresa interessata può anche dimostrare che la sovvenzione estera in questione non rischia di falsare il mercato interno nelle circostanze specifiche del caso.

²⁶ Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, e diverse entità con personalità giuridica distinta possono essere considerate una singola unità economica, che è quindi considerata l'impresa interessata. A tale riguardo, per la Corte di giustizia è rilevante l'esistenza di una quota di controllo e di altri legami funzionali, economici e organici. Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, *Pavlov e altri*, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punto 74; sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA e altri*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punti 107 e 112.

In generale, si suggerisce che le sovvenzioni estere al di sotto di una determinata soglia non siano considerate problematiche, in quanto è poco probabile che falsino il corretto funzionamento del mercato interno. Le sovvenzioni estere fino a tale soglia dovrebbero essere considerate tali da non falsare il corretto funzionamento del mercato interno. La soglia potrebbe essere fissata a 200 000 EUR concessi su un periodo di tre anni consecutivi. Tale importo sarebbe in linea con la soglia "de minimis" stabilita nelle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato.²⁷

4.1.3.1 Categorie di sovvenzioni estere per le quali si presume che sussista il rischio di distorsioni nel mercato interno

Alcune categorie di sovvenzioni estere, come alcuni tipi di aiuti di Stato, sono tali da creare distorsioni nel mercato interno per via della loro natura e della loro conformazione. Queste categorie di sovvenzioni estere tali da comportare distorsioni nel mercato interno includono:

- le sovvenzioni sotto forma di finanziamenti all'esportazione, a meno che il finanziamento sia concesso in linea con l'accordo dell'OCSE sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico;
- le sovvenzioni (quali, ad esempio, la remissione di debiti) concesse a imprese in difficoltà, ossia imprese che non sono in grado di ottenere finanziamenti o investimenti a lungo termine da fonti commerciali indipendenti, a meno che non esista un piano di ristrutturazione che conduca alla redditività a lungo termine del beneficiario e comporti un contributo significativo da parte del beneficiario stesso²⁸; le sovvenzioni concesse per porre rimedio a gravi perturbazioni dell'economia a livello nazionale o mondiale non rientrano in questa categoria se sono limitate nel tempo e proporzionate alla soluzione della perturbazione in questione;
- le sovvenzioni nell'ambito delle quali un governo garantisce i debiti o le passività di talune imprese senza alcuna limitazione dell'importo di tali debiti e passività o della durata della garanzia;
- le sovvenzioni per il funzionamento sotto forma di sgravi fiscali, al di fuori delle misure generali;
- le sovvenzioni estere che facilitano direttamente un'acquisizione.

4.1.3.2 Valutazione di tutte le altre sovvenzioni estere sulla base degli indicatori

Le sovvenzioni estere che non rientrano in nessuna delle categorie sopra descritte possono comunque causare distorsioni nel mercato interno. Queste sovvenzioni estere possono

²⁷ Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis" (GU L 352 del 24.12.2013, pag. 1).

²⁸ Se il beneficiario opera in un settore o un'industria in eccesso di capacità, è improbabile che un piano di ristrutturazione consenta di ripristinare la redditività a lungo termine del beneficiario.

consentire agli operatori meno efficienti di crescere e di aumentare la quota di mercato nel mercato interno a scapito di operatori più efficienti che non ricevono tali sovvenzioni. Gli operatori che ricevono sovvenzioni estere possono anche essere in grado di produrre a minor costo e, in ultima analisi, di offrire i loro prodotti e servizi nel mercato interno a prezzi inferiori a scapito dei concorrenti che non ricevono tali sovvenzioni. Le sovvenzioni estere possono inoltre consentire ai beneficiari di presentare offerte superiori a quelle di altri operatori potenzialmente più efficienti per quanto riguarda l'acquisto di beni o l'acquisizione di imprese.

In questi casi, che non rientrano nelle categorie prestabilite di sovvenzioni distorsive, le sovvenzioni estere devono essere esaminate in modo più approfondito per valutare se causino distorsioni effettive o potenziali della parità di condizioni di concorrenza nel mercato interno.

La mancanza generale di trasparenza sulle sovvenzioni estere e la complessità della realtà commerciale rendono difficile individuare in modo inequivocabile, o persino quantificare, l'impatto di sovvenzioni estere specifiche sul mercato interno. Per determinare tale impatto, si ritiene pertanto necessario utilizzare una serie di indicatori relativi alle sovvenzioni e alla situazione del mercato pertinente. Un elenco non esaustivo di indicatori pertinenti potrebbe includere i seguenti criteri:

- entità relativa della sovvenzione in questione: maggiore è l'importo di una sovvenzione in termini relativi, maggiore è la probabilità che eserciti un impatto negativo sul mercato interno; ad esempio, per una sovvenzione all'investimento, l'entità della sovvenzione può essere confrontata con l'entità dell'investimento;
- situazione del beneficiario: ad esempio, più grande è la dimensione del beneficiario, maggiore è la probabilità che la sovvenzione causi distorsioni. In generale, le sovvenzioni alle piccole e medie imprese possono essere considerate fonti meno probabili di distorsioni²⁹. Analogamente, maggiore è la capacità produttiva inutilizzata del beneficiario, maggiore è la probabilità che una sovvenzione sia causa di distorsioni;
- situazione del mercato interessato: ad esempio, le sovvenzioni concesse ai beneficiari che operano in mercati con una sovraccapacità strutturale hanno maggiori probabilità di causare distorsioni rispetto ad altre. Le sovvenzioni a beneficiari che operano in mercati con un elevato grado di concentrazione hanno maggiori probabilità di causare distorsioni rispetto ad altre. Analogamente, le sovvenzioni concesse in mercati ad alta tecnologia in rapida crescita possono avere maggiori probabilità di causare distorsioni;
- comportamento sul mercato in questione, ad esempio la presentazione di offerte superiori (*outbidding*) nell'ambito delle acquisizioni o di offerte distorsive nelle procedure di appalto;

²⁹ Per una distinzione tra piccole, medie e grandi imprese, cfr. l'allegato I del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GU L 187 del 26.6.2014, pag. 1).

- livello di attività del beneficiario nel mercato interno: le sovvenzioni concesse alle imprese con attività limitate nel mercato interno hanno meno probabilità di provocare distorsioni nel mercato interno.

Si valuterà inoltre la possibilità che l'autorità di vigilanza competente tenga conto dell'eventuale accesso privilegiato del beneficiario al suo mercato nazionale (derivante da misure equivalenti a diritti speciali o esclusivi), in quanto ciò gli conferirebbe un vantaggio competitivo artificioso che potrebbe utilizzare nel mercato interno dell'UE, accentuando quindi l'effetto distorsivo di qualsiasi sovvenzione.

4.1.4 Criterio dell'interesse dell'UE

Una volta accertato che una sovvenzione estera è in grado di provocare distorsioni nel mercato interno, e ove vi siano prove di un possibile impatto positivo dell'attività economica o dell'investimento sostenuti nell'UE o su interessi pubblici riconosciuti dall'UE, la distorsione dovrebbe essere ponderata rispetto a questo possibile impatto positivo.

La valutazione terrebbe conto degli obiettivi di politica pubblica dell'UE, quali la creazione di posti di lavoro, il conseguimento della neutralità climatica e la tutela dell'ambiente, la trasformazione digitale, la sicurezza, l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica e la resilienza. L'entità della distorsione sarebbe un elemento importante di cui tener conto nel ponderare queste considerazioni rispetto alla distorsione. Inoltre, la ponderazione deve basarsi su una valutazione dei diversi interessi, compresa la necessità di tutelare l'interesse dei consumatori. Qualora, nel complesso, la distorsione causata dalla sovvenzione estera nel mercato interno sia sufficientemente attenuata dall'impatto positivo dell'attività economica o dell'investimento sostenuti, non è necessario proseguire ulteriormente l'indagine.

4.1.5 Procedura

Si suggerisce di articolare la procedura di cui al modulo 1 in due fasi: l'esame preliminare di una possibile distorsione nel mercato interno derivante dall'esistenza di una sovvenzione estera e una successiva indagine approfondita.

Nell'ambito di questo modulo, l'autorità di vigilanza competente potrebbe avere difficoltà a ottenere le informazioni necessarie, in particolare perché le autorità che concedono le sovvenzioni estere sono situate al di fuori dell'UE e questo potrebbe valere anche per i soggetti attraverso i quali potrebbero essere erogate le sovvenzioni.

A tale riguardo, la disponibilità di strumenti d'indagine adeguati e la possibilità di chiedere informazioni sul mercato agli operatori di mercato saranno fondamentali per consentire all'autorità di vigilanza competente di agire.

Inoltre, sia durante l'esame preliminare che nel corso dell'indagine approfondita, saranno posti in essere meccanismi per ottenere le informazioni pertinenti. L'autorità di vigilanza competente potrebbe imporre ammende e penalità di mora per non aver fornito tempestivamente le informazioni richieste o per aver fornito informazioni incomplete, inesatte o fuorvianti. Qualora le informazioni non vengano fornite nonostante tali sanzioni, l'autorità avrebbe la facoltà di prendere decisioni sulla base degli elementi disponibili, secondo una procedura analoga a quella applicabile agli strumenti di difesa commerciale

dell'UE e agli aiuti di Stato. L'autorità di vigilanza competente potrebbe inoltre effettuare visite conoscitive presso le sedi del presunto beneficiario di una sovvenzione estera nell'UE e, con il loro accordo, nei paesi terzi.

4.1.5.1 Esame preliminare di una possibile sovvenzione estera

L'obiettivo dell'esame preliminare è accertare l'eventuale esistenza di una sovvenzione estera concessa a un'impresa stabilita o, in alcuni casi, operante nell'UE che potrebbe provocare distorsioni nel mercato interno.

Se, al termine dell'esame preliminare, l'autorità di vigilanza competente ha il sospetto che vi sia una sovvenzione estera che potrebbe provocare distorsioni nel mercato interno, può avviare un'indagine approfondita per confermare la sua opinione preliminare circa la presenza di una sovvenzione estera in grado di falsare il buon funzionamento del mercato interno. L'autorità di vigilanza competente informa l'impresa interessata, il paese terzo erogatore della presunta sovvenzione come pure, a seconda dei casi, la Commissione e le autorità di vigilanza competenti degli altri Stati membri dell'avvio di un'indagine approfondita.

Se non sussistono preoccupazioni al termine dell'esame preliminare, perché non vi è una sovvenzione estera o perché non vi sono indicazioni di una distorsione nel mercato interno, si chiude l'esame preliminare informandone l'impresa interessata, la Commissione e tutti gli Stati membri dell'UE.

4.1.5.2 Indagine approfondita su una sovvenzione estera

Nel corso dell'indagine approfondita, le parti interessate sono invitate a presentare le loro osservazioni per iscritto e a fornire informazioni sull'esistenza di una sovvenzione estera e sul suo potenziale effetto distorsivo nel mercato interno.

Se l'impresa interessata non fornisce le informazioni richieste dall'autorità di vigilanza competente, o comunque non collabora al meglio delle sue capacità, l'autorità di vigilanza competente può adottare una decisione sulla base degli elementi disponibili. Al termine dell'indagine approfondita, l'autorità di vigilanza competente adotta una decisione:

- se accerta l'esistenza di una sovvenzione estera che crea una distorsione, l'autorità di vigilanza competente impone all'impresa in questione misure di riparazione ("decisione con misure di riparazione");
- se accerta l'esistenza di una sovvenzione estera che crea una distorsione, e se l'impresa interessata offre impegni che l'autorità di vigilanza competente ritiene appropriati e sufficienti per attenuare la distorsione, essa vincola l'impresa a rispettare tali impegni mediante una decisione ("decisione con impegni").

Se non esiste alcuna sovvenzione estera o se non vi sono indicazioni di distorsioni possibili o effettive nel mercato interno la cui portata giustifichi un intervento, l'autorità chiude il caso e informa l'impresa e le parti interessate che hanno preso parte al procedimento, tutti gli Stati membri e la Commissione, qualora la Commissione non sia l'autorità di vigilanza competente. Allo stesso modo, la Commissione chiude il caso se ritiene, in quanto autorità

di vigilanza competente, che una distorsione sia attenuata dall'impatto positivo dell'attività economica o dell'investimento sostenuti.

4.1.6 *Misure di riparazione*

È possibile imporre misure di riparazione per ovviare alle distorsioni causate dalla sovvenzione estera. Conformemente alle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato, gli aiuti di Stato concessi e non in linea con tali norme devono essere rimborsati con gli interessi allo Stato membro che li ha concessi. Se applicato alla situazione delle sovvenzioni estere, questo principio significherebbe che il beneficio finanziario derivante dalle sovvenzioni stesse dovrebbe essere eliminato mediante pagamenti di riparazione al paese terzo. Nel caso delle sovvenzioni estere, tuttavia, all'atto pratico potrebbe risultare difficile accertare che la sovvenzione estera viene effettivamente e irreversibilmente restituita al paese terzo.

Potrebbe quindi essere necessario valutare l'opportunità di mettere a disposizione dell'autorità di vigilanza competente una gamma di misure di riparazione alternative quali rimedi strutturali, misure comportamentali e pagamenti di riparazione all'UE o agli Stati membri. Nel determinare le misure di riparazione appropriate si dovrebbe tener conto delle caratteristiche specifiche della sovvenzione estera e del suo effetto distorsivo sul mercato interno. Se, ad esempio, una sovvenzione estera ha agevolato un'acquisizione, i rimedi strutturali potrebbero essere più appropriati dei pagamenti di riparazione.

Le misure di riparazione che potrebbero essere adottate nel caso in cui i pagamenti di riparazione al paese terzo non siano opportuni o fattibili comprendono:

- la cessione di determinati attivi, con conseguente riduzione della capacità o della presenza sul mercato, che potrebbe limitare eventuali distorsioni nel mercato interno, in particolare quelle connesse alle sovvenzioni estere specificamente concesse per la promozione di attività nel mercato interno, ispirandosi agli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione³⁰;
- il divieto di determinati investimenti; ciò potrebbe essere pertinente, in particolare, nel caso in cui una sovvenzione estera sia stata concessa per un investimento specifico;
- il divieto dell'acquisizione sovvenzionata;
- l'accesso di terzi, ad esempio ad applicazioni per la mobilità per i fornitori di servizi di trasporto, o ispirandosi agli orientamenti dell'UE per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga³¹;
- la concessione di licenze a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie ("condizioni FRAND"). Se, ad esempio, un'impresa riceve sovvenzioni e ottiene

³⁰ Comunicazione della Commissione - Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (GU C 249 del 31.7.2014, pag. 1).

³¹ Comunicazione della Commissione - Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga (GU C 25 del 26.1.2013, pag. 1).

frequenze di telecomunicazioni o fornisce l'accesso a reti che utilizzano queste frequenze, potrebbe essere obbligata a concedere tali frequenze ad altre imprese;

- il divieto di un comportamento specifico sul mercato connesso alla sovvenzione estera;
- la pubblicazione di certi risultati della R&S secondo modalità che consentono ad altre imprese di riprodurli, ad esempio ispirandosi ai requisiti previsti per importanti progetti di comune interesse europeo³² o a quelli definiti nel regolamento di esenzione per categoria n. 651/2014³³;
- pagamenti di riparazione all'UE o agli Stati membri.

Poiché la mancanza di trasparenza è generalmente una questione cruciale, in particolare per quanto riguarda le relazioni finanziarie tra i paesi terzi e le imprese pubbliche, gli obblighi di comunicazione e trasparenza per il futuro si applicherebbero in tutti i casi in cui vengono adottate misure di riparazione. Tali obblighi di comunicazione e trasparenza potrebbero ispirarsi, ad esempio, alla direttiva 2006/111/CE sulla trasparenza. Una maggiore trasparenza può contribuire a evitare distorsioni in futuro.

L'impresa interessata può altresì offrire impegni per attenuare la distorsione. Se l'autorità di vigilanza competente giudica tali impegni sufficienti, può renderli vincolanti per l'impresa.

Se un'impresa non rispetta le misure di riparazione imposte dall'autorità di vigilanza competente o gli impegni per essa vincolanti, l'autorità di vigilanza competente può infliggere ammende e penalità di mora a titolo di sanzione per inadempimento.

Il potere delle autorità di vigilanza competenti di imporre misure di riparazione sarebbe soggetto a un termine di prescrizione di dieci anni a decorrere dal giorno in cui è stata concessa la sovvenzione. Qualsiasi azione intrapresa dall'autorità di vigilanza competente in relazione a una sovvenzione estera interromperebbe il termine di prescrizione. Dopo ogni interruzione, il termine di prescrizione inizierebbe nuovamente a decorrere.

4.1.7 Autorità di vigilanza

Si suggerisce che la Commissione e gli Stati membri designino autorità di vigilanza. Sarebbero previsti meccanismi di coordinamento tra la Commissione e l'autorità nazionale di vigilanza competente per garantire la coerenza e l'efficacia delle rispettive azioni coercitive. Per un sistema come quello descritto in questo modulo, la condivisione delle competenze tra diverse autorità di esecuzione fornisce la migliore garanzia che le sovvenzioni estere più distorsive siano individuate e trattate in modo efficace. In effetti, ciò consentirebbe alla Commissione e agli Stati membri di utilizzare i rispettivi punti di forza

³² Comunicazione della Commissione — Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo (GU C 188 del 20.6.2014, pag. 4).

³³ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GU L 187 del 26.6.2014, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2017/1084 della Commissione, del 14 giugno 2017 (GU L 156 del 20.6.2017, pag. 1).

per garantire che le distorsioni causate dalle sovvenzioni estere siano adeguatamente esaminate all'interno dell'UE.

Gli Stati membri possono avvalersi della loro conoscenza diretta del funzionamento dei mercati nazionali. In determinate circostanze, tuttavia, le sovvenzioni estere possono avere un impatto su più di uno Stato membro. In questi casi, la Commissione si troverebbe in una posizione più favorevole per mettere in atto il modulo 1, in modo da garantire un'applicazione coerente delle norme in tutta l'UE basandosi sull'esperienza acquisita nell'attuazione degli strumenti di difesa commerciale e delle norme in materia di aiuti di Stato.

Ciascuna autorità nazionale di vigilanza sarebbe competente per l'esecuzione del modulo 1 nella propria giurisdizione, corrispondente al territorio del rispettivo Stato membro. La Commissione sarebbe competente per qualsiasi sovvenzione estera di cui benefici un'impresa dell'UE, indipendentemente dal fatto che riguardi il territorio di uno o più Stati membri dell'UE. La Commissione avrebbe inoltre competenza esclusiva per l'applicazione del criterio dell'interesse dell'UE. Gli Stati membri possono fornire contributi su richiesta della Commissione o di propria iniziativa. La Commissione e gli Stati membri mantengono, tuttavia, un margine di discrezionalità nel decidere se avviare un'inchiesta su un caso individuale di sovvenzione estera potenzialmente distorsiva.

Ciò significa che una sovvenzione estera può essere oggetto di indagine da parte di uno dei seguenti soggetti:

- un'unica autorità nazionale di vigilanza; oppure
- diverse autorità nazionali di vigilanza che operano parallelamente (nel caso in cui una sovvenzione estera vada a beneficio di attività economiche in più di uno Stato membro); oppure
- la Commissione.

Meccanismo di cooperazione e coordinamento

Un sistema di competenze condivise necessita di meccanismi di cooperazione efficaci tra le diverse autorità di esecuzione. La cooperazione tra la Commissione e le autorità nazionali di vigilanza potrebbe funzionare in modo analogo a quella esistente in materia di antitrust, come previsto dal regolamento (CE) n. 1/2003³⁴. Questo sarebbe associato a un meccanismo di coordinamento tra gli Stati membri e la Commissione che garantisca, all'occorrenza, coerenza e coordinamento in relazione all'esistenza di una sovvenzione. Per quanto riguarda, più specificamente, l'esistenza di una sovvenzione, le autorità nazionali di vigilanza si coordinerebbero con la Commissione durante l'esame preliminare e la successiva indagine approfondita per garantire un'attuazione coerente della disciplina in materia di sovvenzioni.

³⁴ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU L 1 del 4.1.2003, pag. 1).

Si suggerisce che le autorità nazionali di vigilanza mantengano la loro competenza per proseguire l'esame del caso fintantoché la Commissione non abbia avviato un'indagine approfondita. Tuttavia, non appena avviata un'indagine approfondita su una sovvenzione estera, la Commissione otterrebbe la competenza esclusiva in merito e le autorità nazionali di vigilanza dovrebbero sospendere l'esame del caso. Le autorità nazionali di vigilanza potrebbero proseguire l'esame del caso solo qualora la Commissione chiuda amministrativamente la propria indagine approfondita.

Al fine di garantire un'applicazione efficace delle norme, le autorità nazionali di vigilanza possono chiedere alla Commissione di avviare un'indagine approfondita; quest'ultima manterrebbe il potere di accogliere o respingere tale richiesta. Potrebbe inoltre essere opportuno trasferire un caso da una o più autorità nazionali di vigilanza alla Commissione o viceversa. In particolare, qualora due o più autorità nazionali di vigilanza svolgano l'esame di un caso concernente la stessa sovvenzione estera³⁵, la Commissione è considerata il soggetto più adatto a trattare il caso. Tale trasferimento può avvenire fino a quando un caso è in corso e solo con l'accordo dell'autorità richiedente e dell'autorità interpellata.

Inoltre la Commissione e le autorità nazionali di vigilanza si informeranno reciprocamente all'inizio di un esame preliminare e all'inizio di un'indagine approfondita. Potranno condividere i documenti pertinenti, comprese le informazioni riservate. Durante un'indagine approfondita, l'autorità nazionale di vigilanza che la svolge deve chiedere alla Commissione se ritiene che il criterio dell'interesse dell'UE sia rispettato. Lo Stato membro è vincolato dal parere della Commissione. Prima di adottare una decisione con misure di riparazione o una decisione con impegni a seguito di un'indagine approfondita, l'autorità nazionale di vigilanza competente consulta la Commissione e informa tutte le altre autorità nazionali di vigilanza. A sua volta, la Commissione coinvolge le autorità nazionali di vigilanza nel processo decisionale offrendo loro la possibilità di emettere un parere su un progetto di decisione (a seguito di un'indagine approfondita). Se la Commissione o le autorità nazionali di vigilanza non nutrono dubbi sulla distorsione della concorrenza causata da una sovvenzione estera e quindi chiudono un caso, se ne informano reciprocamente. Tale chiusura lascia impregiudicata la competenza delle autorità di vigilanza a proseguire o avviare l'esame dello stesso caso e a giungere a una conclusione diversa. In questo contesto, le autorità nazionali di vigilanza devono garantire che le loro conclusioni siano raggiunte di concerto con la Commissione.

4.2 Sovvenzioni estere che agevolano l'acquisizione di imprese dell'UE (modulo 2)

4.2.1 Caratteristiche di base

Il modulo 2 intende trattare in modo specifico le distorsioni causate dalle sovvenzioni estere che agevolano l'acquisizione di imprese dell'UE (definite al punto 4.2.2.1). In breve, questo modulo mira a garantire che le sovvenzioni estere non conferiscano un indebito vantaggio ai beneficiari quando acquisiscono (partecipazioni in) altre imprese ed ha pertanto un ambito di applicazione più limitato rispetto al modulo 1.

³⁵ Ad esempio, se la sovvenzione viene concessa a una società madre al di fuori dell'UE, che ha controllate in Austria e in Germania, in linea di principio entrambe le controllate avrebbero potuto beneficiarne.

Le sovvenzioni estere possono provocare una distorsione del mercato interno agevolando l'acquisizione di imprese dell'UE sia 1) direttamente, erogando una sovvenzione esplicitamente collegata all'acquisizione di una determinata impresa, che 2) indirettamente, aumentando de facto la forza finanziaria dell'acquirente e agevolando quindi un'acquisizione.

Nell'ambito di questo modulo, l'autorità di vigilanza competente effettuerebbe un esame ex-ante delle acquisizioni che comportano possibili sovvenzioni estere nell'ambito di un meccanismo di notifica obbligatorio. Il processo di esame si svolgerebbe in due fasi: una fase preliminare di esame e, se del caso, un'indagine approfondita.

Se l'autorità di vigilanza competente, sulla base di un esame preliminare, dispone di elementi sufficienti per dimostrare che la società acquirente beneficia di sovvenzioni estere che agevolano l'acquisizione, può avviare un'indagine approfondita. Se non vi sono elementi sufficienti che giustifichino l'avvio dell'inchiesta relativamente all'acquisizione, l'autorità di vigilanza competente non prende ulteriori provvedimenti e chiude il caso in via amministrativa.

Se, al termine dell'indagine approfondita, l'autorità di vigilanza competente rileva che un'acquisizione è agevolata da sovvenzioni estere e provoca distorsioni nel mercato interno, può scegliere fra due possibilità: accettare impegni della parte notificante tali da correggere in modo efficace la distorsione; oppure, in ultima istanza, vietare l'acquisizione.

Al fine di garantire un'attuazione efficace, l'autorità di vigilanza competente ha inoltre il diritto di riesaminare d'ufficio un'acquisizione che avrebbe dovuto essere notificata dall'acquirente, ma non lo è stata, anche dopo la sua conclusione. Tale riesame può comportare, in ultima analisi, il divieto dell'acquisizione o, qualora l'operazione sia già stata ultimata, il suo annullamento.

4.2.2 Ambito di applicazione del modulo 2

Lo scopo del modulo 2 è far fronte alle distorsioni causate dalle sovvenzioni estere che agevolano l'acquisizione di imprese dell'UE.

Il punto 4.2.2.1 definisce i concetti di "acquisizione", "impresa dell'UE oggetto dell'operazione" e "acquisizioni potenzialmente sovvenzionate" ai fini del modulo 2. Il punto 4.2.2.2 descrive i due fattori che potrebbero far scattare l'obbligo di notifica preventiva. Infine, il punto 4.2.2.3 presenta soglie finalizzate ad adeguare l'ambito di applicazione del modulo 2 alle acquisizioni più problematiche.

4.2.2.1 Definizioni

Acquisizione

Ai fini del presente modulo, per "acquisizione" si intenderebbe:

- l'acquisizione diretta o indiretta del controllo di un'impresa³⁶, oppure
- l'acquisizione diretta o indiretta di almeno il [percentuale specifica] % delle azioni o dei diritti di voto o di qualsiasi altra forma di "influenza sostanziale" su un'impresa³⁷.

Il modulo 2 comprende pertanto l'acquisizione di diritti o partecipazioni di minoranza che siano rilevanti ma non comportino necessariamente il controllo.

Impresa dell'UE oggetto dell'operazione

Si propone di definire "impresa dell'UE oggetto dell'operazione" qualsiasi impresa avente sede nell'UE che raggiunga una determinata soglia di fatturato nell'UE, ma potrebbero essere presi in considerazione anche altri criteri (cfr. punto 4.2.2.3).

Acquisizione potenzialmente sovvenzionata

Le acquisizioni potenzialmente sovvenzionate sarebbero definite come acquisizioni programmate di un'impresa dell'UE in cui una parte abbia ricevuto un contributo finanziario dal governo di un paese terzo (come specificato nella definizione di "sovvenzioni estere" nell'allegato I).

Si propone di limitare il periodo preso in considerazione agli ultimi [tre] anni civili precedenti la notifica e la concessione dei contributi finanziari e fino all'anno successivo alla conclusione dell'acquisizione, qualora il contributo finanziario sia concesso successivamente. Un esempio di quest'ultima situazione è il caso in cui esiste un impegno politico a fornire il contributo finanziario nei mesi seguenti.

4.2.2.2 Obbligo di notifica ex ante

L'obbligo di notifica si applicherebbe alle acquisizioni potenzialmente sovvenzionate, vale a dire laddove una parte notificante abbia ricevuto un contributo finanziario dall'autorità di un paese terzo nei tre anni precedenti o preveda di riceverlo nell'anno successivo (secondo la definizione di cui sopra).

Le notifiche riguarderebbero dunque le acquisizioni potenzialmente problematiche, segnatamente i casi in cui un contributo finanziario proveniente dall'autorità di un paese terzo facilita l'acquisizione.

Al tempo stesso, limitare l'ambito di applicazione dell'obbligo di notifica alle acquisizioni potenzialmente sovvenzionate richiederebbe un certo grado di autovalutazione da parte

³⁶ Orientamenti riguardo alla nozione di "controllo" sono reperibili nella comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU C 95 del 16.4.2008, pag. 1).

³⁷ Scopo di questa seconda opzione è includere l'acquisizione di partecipazioni, che possono conferire un'influenza sostanziale sull'impresa, senza dover trarre conclusioni sull'esistenza del controllo. Sarebbe tuttavia necessario definire il modo adeguato il concetto di "influenza sostanziale" onde evitare confusione circa la necessità della notifica. A tale proposito, nel perseguire la certezza del diritto alcune imprese potrebbero effettuare notifiche a titolo precauzionale.

delle imprese, che, per sapere se sono tenute a notificare un'acquisizione, dovrebbero determinare in che misura hanno ricevuto contributi finanziari dalle autorità di paesi terzi. Ciò comporterebbe un rischio di errore o di elusione, poiché le imprese potrebbero non essere a conoscenza del sostegno pubblico o non essere disposte a renderlo noto.

Rispetto alla definizione di "sovvenzione estera", tuttavia, la nozione di "contributo finanziario" da parte di autorità di paesi terzi (illustrata nell'allegato I, relativo alla definizione di sovvenzione estera) dovrebbe essere più oggettiva e meno controversa, in quanto lascia alla discrezionalità individuale stabilire se il contributo si configuri o meno come sovvenzione. La definizione è anche in linea con altri concetti ampiamente diffusi applicabili anche ai contributi finanziari (ad esempio nell'ambito delle norme dell'OMC e della normativa dell'UE in materia di aiuti di Stato). Sembra pertanto ragionevole presumere che le parti sarebbero consapevoli di aver ricevuto contributi delle autorità di paesi terzi, sotto qualsiasi forma, nei tre anni precedenti (o di doverli ricevere nell'anno successivo).

Inoltre, l'autorità di vigilanza competente disporrebbe di strumenti rigorosi (e dunque deterrenti) per far fronte ai casi in cui gli acquirenti omettano di notificare acquisizioni soggette a obbligo di notifica, nello specifico ingenti ammende e l'obbligo di annullare l'operazione.

4.2.2.3 Soglie

Il quadro descritto in precedenza potrebbe prevedere soglie per stabilire in modo più mirato quali casi siano acquisizioni sovvenzionate potenzialmente problematiche. Il valore effettivo di tali soglie dipenderebbe in particolare dalle opzioni prescelte per quanto riguarda l'impresa dell'UE oggetto dell'operazione, il fattore che fa scattare l'obbligo di notifica e le autorità di vigilanza competenti (punto 4.2.7).

In primo luogo l'impresa dell'UE oggetto dell'operazione – qualsiasi impresa con sede nell'UE – potrebbe essere definita facendo riferimento a varie soglie, in modo che siano incluse tutte le acquisizioni d'interesse (in altre parole ogni operazione che raggiunga una qualsiasi delle soglie sarebbe presa in esame):

- una soglia qualitativa per tutte le attività che in futuro potrebbero verosimilmente generare un ingente volume d'affari nell'UE³⁸ e/o una soglia quantitativa fissata in relazione al valore dell'operazione;
- una soglia quantitativa basata sul fatturato, che potrebbe essere fissata ad esempio a 100 milioni di EUR, ferma restando la possibilità di considerare altri valori, soglie o approcci alternativi. In generale una soglia di fatturato più bassa amplia l'ambito di applicazione di qualsiasi nuovo strumento e rischia di farvi rientrare un maggior numero di piccole acquisizioni potenzialmente meno pertinenti; per contro, una soglia di fatturato più elevata riduce l'onere amministrativo del sistema di notifica

³⁸ La soglia potrebbe essere fissata tenendo conto dell'interesse di esaminare operazioni che coinvolgono imprese con attività critiche o con un fatturato modesto ma consistenti prospettive di crescita o sviluppo tecnologico, che potrebbero risultare di particolare rilevanza economica o strategica.

preventiva ma potrebbe non coprire più tutte le operazioni potenzialmente pertinenti.

Qualunque sia la soglia prescelta bisognerà garantire l'equilibrio tra efficacia ed efficienza.

In secondo luogo l'attivazione dell'obbligo di notifica per le acquisizioni potenzialmente sovvenzionate potrebbe essere limitata alle acquisizioni agevolate da un certo volume di contributi finanziari da parte di autorità di paesi terzi, ad esempio nel caso in cui l'importo totale del contributo finanziario del quale l'impresa acquirente ha beneficiato nei tre anni civili precedenti la notifica superi una certa cifra o percentuale del prezzo di acquisizione. Dal momento che fanno scattare l'obbligo di notifica, questi criteri devono essere chiaramente definiti³⁹.

Infine, il valore di ogni soglia dipenderà probabilmente dall'autorità di vigilanza incaricata dell'attuazione del modulo 2. Le soglie menzionate in precedenza potrebbero applicarsi se la Commissione avesse la competenza esclusiva per attuare il modulo 2. Tuttavia, qualora la competenza fosse condivisa o esclusiva degli Stati membri (cfr. punto 4.2.7), potrebbero essere più appropriate soglie inferiori, per tenere conto delle minori dimensioni delle economie nazionali rispetto all'economia dell'UE nel suo complesso.

Alle soglie quantitative di cui sopra potrebbero aggiungersi determinati criteri qualitativi per conseguire un miglior equilibrio tra l'individuazione di potenziali distorsioni e la limitazione dell'onere a carico di imprese e autorità di vigilanza.

4.2.3 Valutazione delle distorsioni legate alle acquisizioni sovvenzionate

Le acquisizioni sovvenzionate possono falsare le pari condizioni di concorrenza per quanto riguarda le opportunità di investimento nel mercato interno. Un esempio di distorsione è la capacità di un acquirente sovvenzionato di presentare un'offerta superiore a quelle degli altri concorrenti interessati all'acquisizione di un'impresa. Questo distorce l'allocazione dei capitali e compromette i possibili benefici dell'acquisizione, ad esempio in termini di incrementi di efficienza.

La distorsione del mercato interno dovuta all'agevolazione di un'acquisizione mediante sovvenzioni estere costituirebbe lo standard giuridico applicato dall'autorità di vigilanza competente per valutare l'acquisizione. In altre parole, l'autorità di vigilanza competente dovrebbe dimostrare non solo il fatto che l'acquisizione è agevolata da una sovvenzione estera, ma anche la distorsione del mercato interno che ne conseguirebbe.

Le sovvenzioni estere possono agevolare un'acquisizione in modo diretto o de facto. Le sovvenzioni che agevolano direttamente un'acquisizione sono sovvenzioni concesse ai fini dell'acquisizione (posto che sia possibile stabilire il nesso tra le due cose). Visto il grave pregiudizio che arrecano alla parità di condizioni di concorrenza per gli investimenti, si

³⁹ Come sopra indicato, lo scopo della soglia relativa al contributo finanziario consisterebbe nell'adeguare l'ambito di applicazione dello strumento. Nello specifico, una soglia inferiore assicurerebbe un ambito di applicazione dello strumento sufficientemente ampio da coprire tutte le acquisizioni sovvenzionate potenzialmente problematiche. Per contro, una soglia più elevata per il modulo 2 garantirebbe che l'onere amministrativo del sistema di notifica preventiva sia limitato alle poche acquisizioni potenzialmente sovvenzionate che hanno maggiori probabilità di risultare problematiche.

presume generalmente che le sovvenzioni estere che agevolano direttamente le acquisizioni falsino il mercato interno.

Un'agevolazione de facto risulterebbe nel caso in cui una sovvenzione estera incrementasse la forza finanziaria dell'acquirente. Nell'ipotesi di un'agevolazione de facto, le acquisizioni sovvenzionate devono essere esaminate in modo più approfondito per valutare se causano una distorsione effettiva o potenziale della parità di condizioni di concorrenza nel mercato interno.

La generale mancanza di trasparenza sulle sovvenzioni estere e la complessità della realtà commerciale possono rendere difficile individuare in modo inequivocabile la distorsione dovuta a specifiche acquisizioni sovvenzionate. A tal fine si ritiene quindi necessario utilizzare una serie di indicatori relativi all'acquisizione sovvenzionata e alla situazione del mercato interessato. Un elenco non esaustivo di indicatori pertinenti potrebbe includere i seguenti criteri:

- entità relativa della sovvenzione in questione: maggiore è l'importo di una sovvenzione in termini relativi, maggiore è la probabilità che questa incida negativamente sul mercato interno;
- situazione del beneficiario: a titolo di esempio, tanto più grande è l'impresa dell'UE oggetto dell'operazione o l'acquirente, quanto maggiore è la probabilità che l'acquisizione sovvenzionata produca effetti distorsivi. Analogamente, maggiore è la capacità produttiva inutilizzata dell'impresa dell'UE oggetto dell'operazione o dell'acquirente, maggiore è la probabilità che l'acquisizione sovvenzionata causi distorsioni;
- situazione del mercato o dei mercati interessati: a titolo di esempio, le acquisizioni sovvenzionate di imprese dell'UE che operano in mercati caratterizzati da sovraccapacità strutturale hanno più probabilità di causare distorsioni, come pure le acquisizioni di imprese dell'UE che operano in mercati con un elevato grado di concentrazione. Analogamente, le sovvenzioni in mercati ad alta tecnologia in rapida crescita possono avere maggiori probabilità di produrre distorsioni. L'esistenza di offerte concorrenti è uno degli aspetti esaminati per stabilire se esiste una distorsione del mercato interno, pur non essendo di per sé un fattore determinante;
- livello di attività delle parti interessate nel mercato interno: le acquisizioni sovvenzionate le cui parti, in particolare l'impresa oggetto dell'operazione, conducono nel mercato interno attività limitate rispetto alle loro attività a livello mondiale hanno meno probabilità di provocare distorsioni nel mercato interno.

Si valuterà inoltre la possibilità che l'autorità di vigilanza competente tenga conto dell'eventuale accesso privilegiato del beneficiario al suo mercato nazionale (derivante da misure equivalenti a diritti speciali o esclusivi), in quanto ciò gli conferirebbe un vantaggio competitivo artificioso che potrebbe utilizzare nel mercato interno dell'UE, accentuando così l'effetto distorsivo delle sovvenzioni. Se stabilisce che un'acquisizione è stata agevolata in modo diretto o de facto da sovvenzioni estere e ha prodotto una distorsione del mercato interno, l'autorità di vigilanza competente può imporre misure di riparazione come spiegato di seguito (cfr. punto 4.2.6).

4.2.4 *Criterio dell'interesse dell'UE*

Come nell'ambito del modulo 1, la distorsione accertata sarebbe rapportata all'impatto positivo che l'investimento potrebbe avere all'interno dell'UE o sugli interessi di ordine pubblico riconosciuti dall'UE (cfr. punto 4.1.4).

4.2.5 *Procedura*

Il modulo 2 istituisce un sistema di notifica in due fasi.

Nella prima fase gli acquirenti sono tenuti a trasmettere all'autorità di vigilanza competente una breve nota informativa contenente le informazioni di base necessarie affinché questa possa individuare le operazioni potenzialmente problematiche che implicano sovvenzioni estere. Nella nota potrebbero ad esempio figurare, per ciascuna impresa acquirente e impresa oggetto dell'operazione, tutti i seguenti elementi o parte di essi:

- informazioni giuridiche, anche riguardo alla proprietà e alla governance;
- informazioni sul finanziamento;
- informazioni sul fatturato degli ultimi tre anni (nell'UE e a livello mondiale);
- descrizione dell'attività (nell'UE e a livello mondiale);
- finanziamento dell'operazione;
- principali fonti di finanziamento generale dell'acquirente;
- contributi finanziari di autorità di paesi terzi ricevuti ai fini dell'operazione;
- eventuali contributi finanziari di autorità di paesi terzi ricevuti negli ultimi tre anni;
- informazioni su potenziali acquirenti alternativi dell'impresa oggetto dell'operazione negli ultimi tre anni, comprese le offerte pervenute nell'ambito del processo di vendita di detta impresa.

Una breve sintesi dell'acquisizione proposta potrebbe essere pubblicata per consentire ai portatori di interessi di formulare osservazioni entro un determinato termine.

Nel quadro del sistema di notifica preventiva sarebbe previsto un termine sospensivo: gli acquirenti non potrebbero concludere l'operazione prima di [x] giorni lavorativi dal ricevimento della notifica completa da parte dell'autorità di vigilanza competente. Al fine di preservare l'integrità dell'indagine e del sistema di notifica preventiva, il termine sospensivo potrebbe essere prorogato se le parti non forniscono tempestivamente informazioni precise.

Durante questo periodo l'autorità di vigilanza competente esaminerebbe le informazioni e, qualora rilevasse elementi sufficienti atti a dimostrare che la società acquirente potrebbe aver beneficiato di sovvenzioni estere in grado di agevolare l'acquisizione, potrebbe decidere in un secondo momento di avviare un'indagine approfondita.

Se l'autorità di vigilanza competente non avvia un'indagine approfondita, le parti sarebbero autorizzate a concludere l'operazione al termine del periodo sospensivo iniziale successivo alla notifica, fatti salvi altri obblighi giuridici (come il controllo delle concentrazioni da parte dell'UE o il controllo degli IDE, ove applicabile). Inoltre, su richiesta debitamente motivata dell'acquirente, l'autorità di vigilanza competente potrebbe dispensarlo dal termine sospensivo iniziale o autorizzarlo a concludere l'operazione prima della fine del periodo.

Se l'autorità di vigilanza competente avvia un'indagine approfondita, il termine sospensivo sarebbe prorogato: le parti non potrebbero concludere l'operazione prima di [x] giorni lavorativi dal ricevimento di informazioni complete da parte dell'autorità di vigilanza competente. Come accade nella fase preliminare, se necessario il termine sospensivo può essere prorogato per preservare l'integrità dell'indagine e del sistema di notifica preventiva.

Al termine dell'indagine approfondita possono verificarsi tre scenari:

- l'autorità di vigilanza competente potrebbe concludere che non vi è alcuna distorsione (dovuta all'agevolazione dell'acquisizione) e decidere di non opporsi all'acquisizione;
- l'autorità di vigilanza competente potrebbe adottare una decisione di autorizzazione condizionata che renda giuridicamente vincolanti gli impegni proposti dall'acquirente. Tali impegni dovrebbero porre efficacemente rimedio alla distorsione derivante dall'acquisizione agevolata;
- l'autorità di vigilanza competente potrebbe adottare una decisione che vieti l'operazione proposta se constatata che le sovvenzioni estere agevolano l'acquisizione e danno luogo a una distorsione del mercato interno cui gli impegni non possono porre rimedio.

Per garantire l'efficacia del sistema di notifica preventiva obbligatoria ed evitare l'elusione, l'autorità di vigilanza competente potrebbe avviare un'indagine d'ufficio se l'acquirente disattende l'obbligo di notifica di un'acquisizione che rientra nell'ambito di applicazione del modulo 2.

L'autorità di vigilanza competente potrebbe anche avviare un procedimento amministrativo per violazione delle norme procedurali, ad esempio se vi sono elementi che indicano che le informazioni trasmesse dalle parti sono fuorvianti o incomplete, se vi è motivo di ritenere che non sia stata data corretta attuazione a impegni vincolanti o in caso di mancata notifica di un'operazione. Le sanzioni per le violazioni procedurali dovrebbero avere effetto deterrente⁴⁰.

La procedura istituirebbe quindi i meccanismi necessari per raccogliere le informazioni pertinenti, sotto forma di sanzioni severe qualora le informazioni fossero incomplete o inesatte e di un obbligo di sospensione che impedisca di procedere con l'acquisizione prima che la Commissione abbia adottato una decisione.

4.2.6 Misure di riparazione

L'acquirente può offrirsi di assumere impegni adeguati per porre rimedio alle distorsioni causate dalle sovvenzioni estere. Se li ritiene efficaci, l'autorità di vigilanza competente può vincolare l'acquirente a tali impegni nella sua decisione.

In linea di principio a tale riguardo si applicherebbe *mutatis mutandis* il punto 4.1.6 sulle misure di riparazione nell'ambito del modulo 1. Potrebbero tuttavia sussistere delle differenze tra i due moduli: di fatto i pagamenti di riparazione e gli obblighi di trasparenza

⁴⁰ Poiché queste ammende sono inflitte per violazioni procedurali, il loro importo può superare l'importo determinato della sovvenzione.

potrebbero risultare meno efficaci nel contesto del modulo 2, motivo per cui è probabile che gli impegni riguardino rimedi strutturali.

4.2.7 Autorità di vigilanza

Il presente punto esamina il quadro istituzionale finalizzato ad affrontare l'impatto delle sovvenzioni estere sul mercato interno e valuta in che misura le competenze possono essere attribuite a livello dell'UE o degli Stati membri o condivise tra i due livelli.

Un sistema di controllo ex ante delle acquisizioni basato su notifiche è più difficile da condividere fra diverse autorità rispetto a un sistema come quello istituito nell'ambito del modulo 1, in particolare a causa dei notevoli vincoli temporali. Sarebbe necessario istituire vari meccanismi amministrativi per gestire le notifiche in tempi brevi, definire soglie adeguate per ciascuna autorità competente e creare complessi sistemi di rinvio che entrino in funzione quando le soglie non si traducono in un'adeguata ripartizione dei casi. Anche assicurare la coerenza fra le autorità competenti potrebbe diventare più complicato.

Alla luce di tutto ciò si suggerisce che il controllo dell'attuazione del modulo 2, compresa la notifica preventiva delle acquisizioni, spetti esclusivamente alla Commissione. Un sistema centralizzato a livello dell'UE ridurrebbe i costi complessivi di attuazione, sia per le autorità pubbliche che per le imprese, e assicurerebbe una maggiore certezza del diritto. Offrirebbe in particolare uno "sportello unico" comune a tutta l'UE per i controlli sulle acquisizioni al di sopra di determinate soglie, evitando che per la stessa acquisizione sovvenzionata le imprese debbano trattare contemporaneamente con le autorità di diversi Stati membri. Risparmierebbe inoltre agli Stati membri di dover riprodurre 27 contesti amministrativi centralizzati ex ante simili, in particolare laddove manchi ancora un'esperienza sufficiente per determinare quante acquisizioni potrebbero risultare compromesse da sovvenzioni estere. Gli Stati membri sarebbero coinvolti attraverso un meccanismo di informazione all'inizio e nel corso della procedura della Commissione e sarebbero consultati sulle decisioni definitive dopo indagini approfondite.

Se il modulo 2 è associato al modulo 1 gli Stati membri potrebbero comunque esaminare d'ufficio le acquisizioni, anche al di sotto delle soglie stabilite nel modulo 2, garantendo un efficace sistema di controllo delle sovvenzioni estere con costi amministrativi pubblici globali limitati.

4.3 Sovvenzioni estere negli appalti pubblici (modulo 3)

4.3.1 Introduzione

La creazione di un mercato unico per gli appalti pubblici costituisce una delle realizzazioni principali del mercato interno. La pubblicazione dei bandi di gara a livello di UE garantisce la trasparenza e crea opportunità di mercato tanto per le imprese dell'UE quanto per quelle di paesi terzi. Le norme dell'UE in materia di appalti pubblici garantiscono condizioni eque per tutti gli operatori economici interessati a progetti nel mercato degli appalti dell'UE e assicurano parità di accesso ai contratti pubblici.

I criteri di aggiudicazione, ad esempio gli aspetti sociali o ambientali, le specifiche tecniche e/o le condizioni relative all'esecuzione dell'appalto possono contribuire a garantire la parità di condizioni nelle procedure di appalto pubblico.

Il quadro per gli appalti pubblici si serve di altri strumenti dell'UE per contrastare le distorsioni della concorrenza e mantenere la parità di condizioni nella pratica: il controllo degli aiuti di Stato, ad esempio, garantisce che gli offerenti non beneficino di aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno dell'UE che potrebbero falsare la concorrenza in una specifica procedura di appalto.

Questo modulo, che dovrebbe essere attuato mediante uno strumento giuridico adeguato (cfr. punto 4.3.3.3), permette di esaminare le sovvenzioni estere nelle singole procedure di appalto pubblico. Gli acquirenti pubblici dell'UE sarebbero tenuti ad escludere dalle procedure di appalto pubblico gli operatori economici che abbiano ricevuto sovvenzioni estere distorsive. Oltre ad applicarsi alla procedura in questione, questo nuovo motivo di esclusione potrebbe, a specifiche condizioni, condurre all'esclusione da future gare di appalto. Il suo ambito di applicazione sarà definito alla luce degli obblighi internazionali dell'UE sanciti dall'accordo sugli appalti pubblici dell'OMC e da vari accordi bilaterali che prevedono l'accesso al mercato degli appalti dell'UE.

4.3.2 Distorsioni dovute a sovvenzioni estere nel contesto delle procedure di appalto pubblico

Un esame specifico incentrato sulle distorsioni negli appalti pubblici sarebbe finalizzato a preservare la parità di condizioni nel settore. Pertanto, mentre per determinare l'esistenza di una sovvenzione estera (esistenza del contributo finanziario e del beneficio) si applicherebbero gli stessi principi esposti nell'allegato I del presente Libro bianco, l'assenza o la presenza dell'effetto della sovvenzione estera sarebbe valutata in relazione a una specifica procedura di appalto. Occorre stabilire se la sovvenzione estera agevola la partecipazione alla procedura di appalto pubblico, cioè se consente all'operatore economico che ne beneficia di partecipare alla procedura a scapito di imprese non sovvenzionate. Le sovvenzioni estere nel settore degli appalti possono quindi dare luogo a una distorsione della procedura di appalto in modo diretto, se collegano esplicitamente la sovvenzione e l'appalto, oppure indiretto, se aumentano di fatto la forza finanziaria del beneficiario. Quando ciò consente al beneficiario di presentare un'offerta che senza sovvenzione sarebbe meno sostenibile sotto il profilo economico, in particolare se significativamente inferiore ai prezzi di mercato o sottocosto, si può presumere che esista una distorsione della concorrenza. In altri casi la distorsione può essere esaminata in base ai principi e ai criteri delineati al punto 4.1.3, nella misura in cui questi sono pertinenti e atti a dimostrare che la sovvenzione estera agevola la partecipazione alla procedura di appalto pubblico⁴¹.

4.3.3 Procedura

4.3.3.1 Avvio della procedura

Al momento della presentazione dell'offerta gli operatori economici che partecipano a una procedura di appalto pubblico dovrebbero comunicare all'amministrazione aggiudicatrice se essi, compresi i membri del loro consorzio, subappaltatori e fornitori, hanno ricevuto un

⁴¹ Per garantire una prassi uniforme di valutazione delle distorsioni da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, si prevede l'elaborazione di una metodologia/orientamenti uniformi rivolti a tali amministrazioni.

contributo finanziario ai sensi dell'allegato I nei tre anni precedenti la partecipazione alla procedura o se prevedono di riceverlo durante l'esecuzione del contratto.

Per esaminare solo le sovvenzioni estere nell'ambito degli appalti pubblici che potrebbero causare distorsioni delle procedure di appalto e per limitare gli oneri amministrativi per gli acquirenti pubblici e le autorità di vigilanza competenti, potrebbero essere introdotte soglie e condizioni di notifica supplementari, ad esempio:

- il periodo di sovvenzione potrebbe essere limitato, ad esempio a [tre] anni civili prima della data di notifica e incluso l'anno successivo al completamento previsto del contratto;
- la notifica potrebbe essere obbligatoria solo se il valore del contributo finanziario estero supera un certo livello;
- potrebbe essere definita una soglia più elevata rispetto alle soglie per l'applicazione della direttiva sugli appalti pubblici.

Scopo dell'introduzione di tali condizioni e soglie sarebbe orientare lo strumento verso i casi più rilevanti. In generale una soglia di notifica inferiore e l'assenza delle condizioni sopraelencate amplierebbero l'ambito di applicazione dello strumento e rischierebbero di farvi rientrare un maggior numero di partecipazioni, potenzialmente meno pertinenti, alle procedure di appalto pubblico. Per contro una soglia di notifica più elevata, che comprenda le condizioni sopraelencate, ridurrebbe l'onere amministrativo del sistema di notifica preventiva ma potrebbe non coprire più tutte le procedure potenzialmente pertinenti. È comunque possibile fare riferimento al modulo 1 per le offerte sovvenzionate nelle procedure di appalto pubblico che esulano dall'ambito di applicazione del modulo 3, nella misura in cui queste causano distorsioni del mercato interno.

In generale la notifica dovrebbe contenere le informazioni necessarie per valutare se l'operatore economico beneficia di sovvenzioni estere nel contesto della procedura di appalto. In una notifica completa dovranno figurare almeno i seguenti elementi:

- informazioni giuridiche, anche riguardo alla proprietà e alla governance dell'offerente e di tutti i membri del consorzio, subappaltatori e fornitori che abbiano ricevuto contributi finanziari esteri;
- principali fonti di finanziamento generale dell'offerta;
- importo totale dei contributi finanziari esteri ricevuti negli ultimi tre anni;
- contributi finanziari esteri ricevuti specificamente ai fini della partecipazione alla procedura di appalto pubblico;
- contributi finanziari esteri attesi durante l'esecuzione prevista del contratto.

Una volta verificata la completezza della notifica, l'amministrazione aggiudicatrice la trasmetterebbe all'autorità di vigilanza competente (cfr. infra punto 4.3.3.2) affinché questa possa esaminare le informazioni e valutare l'esistenza di una sovvenzione estera. Le notifiche sarebbero pubblicate a fini di trasparenza.

Dovrebbero essere predisposti strumenti rigorosi e deterrenti per trattare i casi in cui gli operatori economici non ottemperino all'obbligo di notifica o presentino informazioni inesatte. In particolare, il mancato rispetto dell'obbligo di notifica potrebbe essere

sanzionato dall'amministrazione aggiudicatrice con pesanti ammende e in casi estremi con l'esclusione dalla procedura di appalto o la risoluzione del contratto in corso.

L'obbligo di notifica preventiva in caso di partecipazioni sovvenzionate alle procedure di appalto pubblico presupporrebbe un certo grado di autovalutazione da parte degli operatori economici, che dovrebbero determinare in che misura hanno beneficiato di contributi finanziari esteri per stabilire se sono tenuti a notificare la presentazione di un'offerta che implica un contributo finanziario. Una simile autovalutazione comporta un rischio significativo di errore e di elusione deliberata da parte degli operatori economici, che potrebbero non essere a conoscenza del contributo finanziario o non essere disposti a renderlo noto alle amministrazioni aggiudicatrici.

I terzi e i concorrenti hanno quindi il diritto di segnalare all'amministrazione aggiudicatrice che nell'ambito della procedura avrebbe dovuto essere effettuata una notifica. Tali segnalazioni devono essere giustificate e fornire elementi di prova *prima facie* della necessità della notifica.

4.3.3.2 Indagine dell'autorità di vigilanza competente e interazione con la procedura di appalto in corso

Come nel modulo 1, si propone che vengano attribuite competenze in materia sia alla Commissione che alle autorità nazionali, e che il sistema garantisca anche il coordinamento a fini di coerenza. La cooperazione tra la Commissione e le autorità di vigilanza nazionali potrebbe funzionare in modo analogo alla cooperazione già in essere nel settore dell'antitrust a norma del regolamento (CE) n. 1/2003⁴².

Una volta ricevuta una notifica completa, l'amministrazione aggiudicatrice la trasmette all'autorità di vigilanza competente a livello dello Stato membro affinché questa possa esaminare le informazioni e valutare l'esistenza di una sovvenzione estera. Potrebbe anche allertare l'autorità di vigilanza nazionale laddove disponga di elementi sufficientemente plausibili per ritenere che l'offerente abbia ricevuto una sovvenzione estera che non ha notificato.

L'indagine si svolgerà in due fasi: un esame preliminare e un'indagine approfondita. Durante l'esame preliminare l'autorità di vigilanza nazionale cercherà di ottenere le informazioni necessarie riguardo all'esistenza di una sovvenzione estera e alle condizioni alle quali è stata concessa. Se, in esito all'esame preliminare, l'autorità di vigilanza nazionale conclude che non esiste alcuna sovvenzione estera, ne informa l'amministrazione aggiudicatrice e le comunica che non intende avviare un'indagine approfondita. Se invece constata che potrebbe esistere una sovvenzione estera, l'autorità di vigilanza nazionale avvia un'indagine approfondita per confermare tale conclusione. In entrambi i casi l'autorità di vigilanza nazionale informa con una nota sintetica la Commissione, l'amministrazione aggiudicatrice e tutte le autorità di vigilanza competenti degli altri Stati membri.

⁴² Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU L 1 del 4.1.2003, pag. 1).

In esito all'indagine approfondita l'autorità di vigilanza nazionale può giungere alla conclusione che non sussiste alcuna sovvenzione estera nella procedura di appalto o che la sovvenzione straniera esiste (cfr. punto 4.3.3.3). Tuttavia in entrambi i casi, prima di comunicare le sue conclusioni all'amministrazione aggiudicatrice, l'autorità di vigilanza nazionale informa la Commissione del progetto di decisione, in modo che la sua decisione sia presa di concerto con la Commissione.

L'esame deve garantire che le procedure di appalto pubblico subiscano il minor ritardo possibile. Sarebbero pertanto introdotti rigorosi limiti temporali, ad esempio un massimo di [15] giorni lavorativi per l'esame preliminare da parte dell'autorità nazionale di vigilanza e [un massimo di tre mesi] per l'esame approfondito. Il termine per l'esame approfondito è prorogato se, una volta informata della decisione finale, la Commissione non concorda con la valutazione dell'autorità di vigilanza nazionale.

Durante l'indagine è fatto divieto all'amministrazione aggiudicatrice di aggiudicare l'appalto all'operatore economico oggetto dell'indagine⁴³. Quanto agli altri aspetti, la procedura di appalto prosegue. Di conseguenza:

- una volta ricevuta e trasmessa la notifica all'autorità di vigilanza competente, l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe proseguire la valutazione delle offerte;
- essa può stabilire a quale operatore economico sarebbe aggiudicato il contratto in base a una valutazione che non tenga conto della possibile distorsione causata dalla sovvenzione estera;
- se tale operatore non è oggetto di indagine, l'amministrazione aggiudicatrice può aggiudicare l'appalto e concludere la procedura di appalto, nel qual caso informa l'autorità di vigilanza competente;
- se l'operatore economico cui si intende aggiudicare l'appalto è oggetto di indagine, la procedura di appalto dovrà essere sospesa fino a quando l'autorità di vigilanza competente non avrà concluso l'esame della sovvenzione estera e trasmesso il suo parere all'amministrazione aggiudicatrice.

4.3.3.3 Misure di riparazione

Qualora l'esame dell'autorità di vigilanza confermi che l'operatore economico ha ricevuto una sovvenzione estera, l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe stabilire se tale sovvenzione ha falsato la procedura di appalto pubblico, nel qual caso escluderà l'operatore economico in questione dalla procedura di appalto in corso.

È altresì ipotizzabile escludere l'operatore economico dalle future procedure di appalto per un massimo di [tre] anni. Durante questo periodo l'operatore economico avrà la possibilità

⁴³ Si potrebbe prevedere la revoca della sospensione in circostanze specifiche e chiaramente definite, così da consentire all'amministrazione aggiudicatrice di portare avanti la procedura di appalto nonostante l'esame in corso. Tali circostanze potrebbero essere connesse nello specifico a situazioni di urgenza o a rischi finanziari legati ai fondi necessari per un progetto. In questi casi gli interessi dell'indagine dovranno essere soppesati rispetto ai rischi posti dalle potenziali conseguenze, finanziarie o di altro tipo, che i ritardi nella procedura potrebbero causare. Potrebbero essere pubblicati orientamenti che definiscano norme chiare per la revoca della sospensione.

di dimostrare che nel partecipare a una procedura di appalto pubblico non beneficia più di sovvenzioni estere distorsive; in tal caso potrà partecipare alle future procedure di appalto.

Più specificamente:

- se giunge alla conclusione che nella procedura di appalto non esiste alcuna sovvenzione estera, l'autorità di vigilanza comunicherà questa conclusione all'amministrazione aggiudicatrice mediante una decisione. In questo caso l'amministrazione aggiudicatrice non escluderà l'operatore economico interessato dalla procedura di appalto pubblico (a meno che non rilevi un'altra causa di esclusione, diversa dall'esistenza di una sovvenzione estera distorsiva, ai sensi della normativa UE in materia di appalti pubblici);
- se invece giunge alla conclusione che esiste una sovvenzione estera, l'autorità di vigilanza comunicherà tale conclusione all'amministrazione aggiudicatrice, la quale stabilirà poi, sulla base di una metodologia uniforme⁴⁴, se la sovvenzione ha falsato la procedura di appalto pubblico e nel caso imporrà misure di riparazione all'operatore sovvenzionato. Le misure di riparazione per le procedure di appalto consistono nell'esclusione dell'offerente sovvenzionato dalla procedura di appalto pubblico in corso e potenzialmente, per un certo periodo, anche da future procedure bandite dalla stessa amministrazione.

L'introduzione di questo motivo di esclusione mira a garantire parità di condizioni tra gli offerenti che beneficiano di aiuti di Stato e quelli che beneficiano di sovvenzioni estere. L'attuale quadro degli appalti pubblici non prevede un motivo di esclusione specifico per i beneficiari di aiuti di Stato incompatibili con le norme dell'UE⁴⁵. Ai fini di un trattamento equo e non discriminatorio dovranno essere presi in considerazione gli effetti di tale motivo di esclusione per le imprese oggetto di procedure in materia di aiuti di Stato.

La decisione sarebbe subordinata a misure correttive.

4.3.4 Sovvenzioni estere nel settore degli appalti in conformità di accordi intergovernativi

È possibile che alcuni appalti, soprattutto per grandi progetti infrastrutturali, siano organizzati nel quadro di accordi intergovernativi con paesi che non sono soggetti al regime dell'UE in materia di appalti. Le procedure di gara nel quadro di tali accordi sono esentate dalla normativa dell'UE in materia di appalti pubblici alle condizioni fissate nell'articolo 9 della direttiva 2014/24/UE⁴⁶: l'accordo intergovernativo deve essere destinato alla realizzazione congiunta o alla gestione congiunta di un progetto da parte dei firmatari e il regime di appalto dell'accordo deve essere compatibile con il trattato UE.

⁴⁴ Tale metodologia potrebbe essere definita in orientamenti elaborati per garantire l'uniformità della prassi di valutazione delle distorsioni in tutta l'UE.

⁴⁵ Come precisato al punto 3.3, le norme vigenti dell'UE si limitano a prevedere la possibilità di respingere un'offerta anormalmente bassa il cui livello di prezzo sia dovuto ad aiuti di Stato.

⁴⁶ Nonché nell'articolo 20 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243).

Come per gli appalti disciplinati dalle direttive sugli appalti, non è previsto un controllo specifico delle sovvenzioni estere e dei loro effetti distorsivi sugli appalti organizzati nel quadro dei suddetti accordi. Per garantire parità di condizioni in questo settore è opportuno applicare anche agli appalti organizzati nel quadro di tali accordi l'approccio suggerito. Vista la natura particolare degli accordi in questione, l'autorità di vigilanza competente in questi casi dovrebbe essere la Commissione.

5 SOVVENZIONI ESTERE NEL CONTESTO DEI FINANZIAMENTI UE

5.1 Definizione del problema

Gli operatori economici dovrebbero competere su un piano di parità per ottenere il sostegno finanziario UE previsto dai diversi strumenti dell'Unione (relativi tanto alle politiche interne che a quelle esterne) e soggetto alle diverse modalità di attuazione. I finanziamenti UE non dovrebbero contribuire a favorire, rispetto alle altre imprese, le imprese che hanno ricevuto sovvenzioni estere distorsive.

Nel quadro del regime di gestione concorrente, alcuni Stati membri e alcuni offerenti hanno richiamato l'attenzione della Commissione sui prezzi particolarmente bassi delle offerte presentate da imprese non UE nelle procedure di appalto. Le questioni sollevate nel contesto delle procedure di aggiudicazione degli appalti di cui alle sezioni 3.3 e 4.3 sono pertinenti anche per quanto riguarda la gestione concorrente.

I mezzi adeguati per porre rimedio alle eventuali distorsioni della parità di condizioni di concorrenza per accedere ai finanziamenti UE, imputabili alle sovvenzioni estere, nelle procedure di aggiudicazione vanno valutati attentamente, in funzione della natura specifica dello strumento e dei costi sottostanti rispetto all'impatto previsto delle misure.

Nel settore degli appalti, le amministrazioni aggiudicatrici sollecitano, sul mercato, offerte di beni e servizi dagli operatori economici. Le sovvenzioni estere di cui beneficiano alcuni offerenti possono falsare le procedure di appalto. Indipendentemente dall'aggiudicazione, in presenza di sovvenzioni estere qualsiasi finanziamento erogato mediante appalti rischia di falsare la concorrenza e pregiudicare la parità di condizioni di concorrenza del mercato interno.

Gli operatori economici stabiliti nell'UE che sono di proprietà di un'impresa di un paese terzo o sono in ultima istanza controllati da una tale impresa o da un governo estero hanno il diritto di partecipare alle procedure di finanziamento dell'UE (a meno che non si trovino in una situazione di esclusione). Anche le imprese stabilite al di fuori dell'UE hanno il diritto di partecipare alle procedure di appalto indette dalle istituzioni dell'UE se un accordo con tale paese terzo in materia di appalti pubblici conferisce loro tale diritto.

In entrambi gli scenari, a causa delle sovvenzioni estere, tali operatori economici possono presentare un'offerta anormalmente bassa o avere in ogni caso la possibilità di presentare offerte inferiori a quelle di altri offerenti, ostacolando in tal modo i concorrenti. Il rischio che le sovvenzioni estere possano falsare le procedure di appalto è quindi presente indipendentemente dal luogo di stabilimento dell'operatore economico.

Diversamente dagli appalti, attraverso le procedure di concessione di sovvenzioni l'Unione contribuisce a progetti o a programmi che attuano gli obiettivi strategici dell'Unione. Generalmente, si tratta di sostenere le ONG, le autorità statali o parastatali e le attività della ricerca di base e di sviluppo, ecc. attraverso un contributo destinato a rimborsare parzialmente i costi sostenuti da soggetti che svolgono attività non destinate alla commercializzazione o che riguardano fasi precedenti alla commercializzazione. Per quanto riguarda i fondi dell'UE attuati in regime di gestione indiretta, l'UE affida l'esecuzione del bilancio a vari partner, tra cui organismi di diritto pubblico di paesi terzi e organizzazioni internazionali, comprese le istituzioni finanziarie internazionali. Sebbene l'obiettivo generale preveda che tutti gli strumenti di erogazione dei fondi dell'Unione siano soggetti a misure equivalenti per evitare gli effetti distorsivi delle sovvenzioni estere, alcune entità delegate sono soggette a particolari vincoli di governance e possono pertanto non essere in grado di attuare pienamente le politiche specifiche dell'UE.

Pertanto, in questa fase, è nel settore degli appalti che le misure possibili sono maggiormente sviluppate, ambito in cui il problema degli effetti sulle condizioni di concorrenza eque è più pressante e in cui esiste una maggiore convergenza di opinioni con le considerazioni generali in materia di appalti (modulo 3).

I portatori di interessi sono inoltre invitati a formulare osservazioni sul modo in cui le considerazioni relative alle sovvenzioni estere espresse nel presente Libro bianco potrebbero essere potenzialmente trattate nel caso dei contributi finanziari (in tutte le modalità di gestione) o della gestione indiretta.

5.2 Quadro e misure intese a colmare le lacune

5.2.1 Gestione diretta

5.2.1.1 Appalti

Le norme in materia di accesso agli appalti di cui al regolamento finanziario si applicano a tutte le istituzioni dell'UE che danno esecuzione al bilancio dell'UE⁴⁷.

Qualora risulti applicabile l'accordo multilaterale sugli appalti pubblici concluso nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, la procedura di appalto è aperta agli operatori economici stabiliti nei paesi che hanno ratificato tale accordo, alle condizioni ivi previste. Tale accordo consente l'accesso a talune procedure di appalto organizzate dalla Commissione, dal Servizio europeo per l'azione esterna e dal Consiglio per proprio conto.

In virtù di accordi speciali o bilaterali, anche entità stabilite in alcuni paesi terzi possono avere accesso ai finanziamenti dell'UE⁴⁸. Gli operatori economici stabiliti nei paesi che

⁴⁷ Tali norme vengono riprese anche nel modello di capitolato d'oneri pubblicato su BudgWeb e utilizzato da tutti i servizi della Commissione.

⁴⁸ A norma dell'articolo 176, paragrafo 1, del regolamento finanziario, "[l]a partecipazione alle procedure di appalto è aperta a parità di condizioni a tutte le persone fisiche e giuridiche che rientrano nell'ambito di applicazione dei trattati e a tutte le persone fisiche e giuridiche stabilite in un paese terzo che abbia concluso un accordo particolare con l'Unione nel settore degli appalti, secondo il disposto di tale accordo. La partecipazione è inoltre aperta alle organizzazioni internazionali".

hanno sottoscritto l'accordo economico europeo (SEE) beneficiano del pieno accesso alle procedure d'appalto dell'UE.

Il bilancio dell'UE dovrebbe essere eseguito in conformità del principio della sana gestione finanziaria: ogni operatore economico dovrebbe avere la possibilità di presentare la migliore offerta per il bilancio dell'UE e competere per l'aggiudicazione dei finanziamenti dell'UE in condizioni di parità con i concorrenti.

Per gli appalti dell'UE in gestione diretta, il regolamento finanziario prevede che si applichino norme identiche a quelle imposte alle amministrazioni aggiudicatrici disciplinate dalle direttive sugli appalti pubblici. Uno strumento giuridico adottato per affrontare in modo specifico la questione delle sovvenzioni estere distorsive verrebbe ripreso anche nelle procedure d'appalto indette dalle istituzioni dell'UE o integrato nel regolamento finanziario. Alle procedure d'appalto organizzate nell'ambito dell'azione esterna dell'UE si applicano alcune deroghe rispetto a quanto indicato (ad esempio, per quanto riguarda le norme sulla cittadinanza e sull'origine).

La questione delle sovvenzioni estere dovrebbe essere affrontata adeguando i motivi di esclusione nell'ambito del quadro giuridico rivisto applicabile alle istituzioni dell'UE. Di conseguenza, un offerente che ha beneficiato di sovvenzioni estere distorsive dovrebbe essere escluso dalle procedure di appalto in corso e future, per un determinato periodo di tempo. Per alcuni specifici tipi di contratto, dovrebbe essere introdotto un obbligo di notifica preventiva (ad esempio al di sopra di determinate soglie o per quanto riguarda settori specifici - cfr. sotto). Al momento della presentazione dell'offerta, tutti gli offerenti dovranno notificare, unitamente alla loro offerta, se essi e gli eventuali membri del consorzio, i subappaltatori o i fornitori abbiano ricevuto un contributo finanziario ai sensi dell'allegato I nel corso degli ultimi tre anni che precedono la partecipazione alla procedura e se prevedono di ricevere un tale contributo finanziario durante il periodo dell'esecuzione del contratto. Come regola generale, le fasi procedurali dovrebbero essere opportunamente adattate a quelle previste per gli appalti indetti dalle amministrazioni aggiudicatrici nazionali di cui alla sezione 4.3.

In caso venga rilevata la presenza di una sovvenzione estera, si valuterà se tale sovvenzione estera falsa la procedura d'appalto, nel qual caso l'offerente viene escluso dalla procedura.

Inoltre, in caso di spese sostanziali o se l'appalto riguarda il settore dell'alta tecnologia o mercati ad alta intensità di capitale o in rapida crescita, le amministrazioni aggiudicatrici possono condurre consultazioni preliminari di mercato. Lo strumento è già previsto dal regolamento finanziario⁴⁹ e dovrebbe essere utilizzato per raccogliere informazioni sui mercati e sui suoi principali attori. Ciò, a sua volta, consentirebbe all'amministrazione aggiudicatrice di adeguare la procedura e di evitare le eventuali distorsioni che le sovvenzioni estere potrebbero generare.

⁴⁹ Cfr. articolo 166, paragrafo 1, del regolamento finanziario.

5.2.1.2 Sovvenzioni

Le sovvenzioni sono contributi finanziari diretti a carico del bilancio dell'UE assegnati a terzi impegnati in attività funzionali alle politiche dell'Unione.

A seconda della natura del programma, le norme in materia di sovvenzioni prevedono di solito condizioni per la partecipazione di soggetti di paesi terzi. Ad esempio, l'ammissibilità al finanziamento è di norma subordinata allo stabilimento in un paese SEE/EFTA o in un paese che abbia concluso un accordo specifico con l'UE.

Pertanto, per aggiudicarsi le sovvenzioni, i candidati stabiliti nell'UE si possono trovare a competere con i candidati dei paesi terzi.

I problemi connessi alle sovvenzioni estere possono essere affrontati tramite i criteri di esclusione in modo coerente con quanto previsto per gli appalti, di cui al punto 5.2.1.1. Nel presentare la loro proposta, i richiedenti devono informare l'autorità che concede il contributo finanziario se hanno ricevuto una sovvenzione estera. Si potrebbero applicare soglie analoghe a quelle di cui al punto 4.3.3.1 50.

L'ordinatore incaricato della procedura dovrebbe trasmettere la notifica all'autorità di vigilanza, affinché valuti l'esistenza di una sovvenzione estera. Per garantire l'efficacia della procedura sarà necessario prevedere dei termini procedurali. Qualora l'autorità di vigilanza adotti una decisione sull'esistenza di una sovvenzione estera che genera distorsioni, occorre esaminare se la sovvenzione estera falsa o rischia di falsare la procedura di concessione del contributo finanziario.

A titolo di esempio, al momento della presentazione della candidatura ad una sovvenzione dell'UE, i candidati che comunicano i bilanci e i relativi costi dovrebbero dichiarare se abbiano ricevuto un contributo finanziario ai sensi dell'allegato I nel corso degli ultimi tre anni che precedono la partecipazione alla procedura e se prevedono di ricevere un tale contributo finanziario durante il periodo dell'esecuzione del contratto. Quando sia constata la presenza di una sovvenzione estera, si valuterà se tale sovvenzione estera falsa la procedura di assegnazione, nel qual caso l'offerente viene escluso dalla procedura.

Per alcuni scenari che incidono sulla concessione delle sovvenzioni, ad esempio nel caso dei consorzi di ricerca con una maggioranza di partecipanti dell'UE, possono essere presi in considerazione adeguamenti del sistema descritto.

5.2.2 *Gestione concorrente*

5.2.2.1 Appalti

Nell'ambito della gestione concorrente la Commissione e gli Stati membri condividono la responsabilità dell'esecuzione del bilancio dell'UE.

⁵⁰ Le condizioni che seguono sono mutate, mutatis mutandis, dalla sezione del Libro bianco dedicata agli appalti. Tuttavia, le sovvenzioni sono soggette al principio del cofinanziamento, che prevede un contributo finanziario dei terzi in un certo numero di casi. In tali casi, le sovvenzioni devono essere valutate tenendo conto di questo requisito specifico nella procedura di aggiudicazione.

Attualmente, i fondi più consistenti sono i fondi destinati alla politica agricola comune (Fondo europeo agricolo di garanzia e Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale⁵¹) e i Fondi strutturali e d'investimento europei ("fondi SIE").

I fondi SIE sono il principale strumento di investimento dell'UE, potendo contare su circa 350 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020 nell'ambito della politica di coesione (Fondo europeo di sviluppo regionale "FESR", Fondo di coesione e Fondo sociale europeo) per sostenere il recupero economico e la competitività in modo socialmente sostenibile, inclusivo e rispettoso dell'ambiente.

L'utilizzo dei fondi SIE nell'attuale periodo di programmazione è disciplinato dal regolamento recante disposizioni comuni⁵² ("RDC") e dai regolamenti specifici sui fondi. Programmi analoghi sono previsti per il prossimo quadro finanziario pluriennale 2021-2027; inoltre, la ripresa europea dalla crisi economica provocata dalla pandemia di Covid-19 sarà sostenuta da nuovi programmi finanziati da Next Generation EU e soggetti alla gestione concorrente (dispositivo per la ripresa e la resilienza e iniziativa REACT-UE)⁵³.

In regime di gestione concorrente, la partecipazione delle imprese che beneficiano di sovvenzioni estere a progetti cofinanziati, ad esempio, dal FESR o dal Fondo di coesione, avviene per lo più nel contesto delle procedure di appalti pubblici, in cui un'autorità pubblica beneficiaria del finanziamento dell'UE bandisce una gara, ad esempio per un importante investimento infrastrutturale. Tali procedure sono soggette alle norme degli Stati membri in materia di appalti pubblici che attuano la direttiva 2014/24/UE. Circa la metà dei fondi della politica di coesione, che nell'attuale periodo di finanziamento rappresentano oltre 200 miliardi di EUR (con cofinanziamento nazionale), viene utilizzata dalle autorità nazionali e regionali mediante procedure di appalti pubblici.

I problemi che emergono nel contesto di tali procedure di appalto pubblico organizzate dalle autorità nazionali sono quelle delineate nelle sezioni 3.3 e 4.3 e le misure adottate per affrontare la questione delle sovvenzioni estere nel quadro delle norme generalmente applicabili in materia di appalti pubblici dovrebbero applicarsi anche per evitare che i finanziamenti dell'UE mobilitati attraverso gli appalti contribuiscano a generare distorsioni del mercato interno.

5.2.2.2 Sovvenzioni

Gli stessi principi di cui al punto 5.2.1.2 si applicherebbero, *mutatis mutandis*, alle sovvenzioni concesse in regime di gestione concorrente.

⁵¹ Il FEASR fa parte dei fondi SIE.

⁵² Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

⁵³ Cfr. la comunicazione della Commissione: "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_940.

5.2.3 *Gestione indiretta*

Per quanto riguarda i fondi dell'UE attuati in regime di gestione indiretta, l'UE affida l'esecuzione del bilancio a vari partner esecutivi, tra cui organismi di diritto pubblico di paesi terzi e organizzazioni internazionali, comprese le istituzioni finanziarie internazionali, a condizione che garantiscano un livello equivalente verificato di protezione del bilancio dell'UE. Un importo crescente di finanziamenti dell'UE viene distribuito mediante garanzie di bilancio per mobilitare investimenti privati (ad esempio, FEIS, InvestEU, EFSF). Il pacchetto per la ripresa rafforza ulteriormente questi strumenti e, nell'ambito di InvestEU, propone di investire nelle principali catene di valore fondamentali per la resilienza e l'autonomia strategica future dell'Europa. Gli organi di governo pertinenti e il diritto derivato stabiliranno tutti i requisiti necessari in materia di controllo degli intermediari (fondi, società veicolo e altri), nel pieno rispetto del quadro giuridico. Tali requisiti potrebbero riguardare anche le questioni connesse al beneficio di sovvenzioni estere.

Vi è un forte interesse a garantire che, nel caso di finanziamenti esterni (al di fuori dell'UE), le norme delle istituzioni finanziarie internazionali che attuano i progetti sostenuti dal bilancio dell'UE, come la BEI o la BERS, rispecchino l'approccio alle sovvenzioni estere descritto nel presente Libro bianco.

Se beneficiano del sostegno finanziario dell'UE, i partner esecutivi potrebbero essere invitati a migliorare le rispettive politiche in materia di appalti per affrontare il problema delle offerte anormalmente basse che potrebbero essere imputabili a sovvenzioni estere e a riferire periodicamente alla Commissione europea in merito alle modalità concrete con cui trattano tali situazioni. Parallelamente alla consultazione pubblica che scaturirà dal Libro bianco, la Commissione avvierà un dialogo in tal senso con i partner interessati. L'attuazione degli obiettivi politici dell'UE da parte di alcune entità delegate può richiedere disposizioni specifiche, in considerazione dei vincoli di governance loro imposti.

6 INTERAZIONE CON ALTRI STRUMENTI DELL'UE E INTERNAZIONALI

Come descritto nell'analisi delle lacune, esiste la possibilità che gli attuali strumenti dell'UE e internazionali, da un lato, e le nuove misure sulle sovvenzioni estere, dall'altro, si sovrappongano. Risulta quindi importante stabilire le relazioni e l'interazione tra i diversi strumenti.

La base giuridica di eventuali proposte di strumenti giuridici in materia di sovvenzioni estere dipenderà dal loro scopo e dal loro contenuto specifico. Un eventuale nuovo strumento sarebbe comunque subordinato al pieno rispetto dei trattati (in particolare al rispetto delle libertà fondamentali sancite dal trattato, come la libertà di stabilimento, se l'impresa è stabilita nell'UE - articoli 49 e 54 del TFUE - e la libera circolazione dei capitali tra Stati membri e paesi terzi, garantita dall'articolo 63 del TFUE). Esso adempirà inoltre agli obblighi internazionali dell'UE (in particolare quelli previsti dall'accordo generale dell'OMC sugli scambi di servizi (GATS), dall'accordo dell'OMC sugli appalti pubblici (AAP), dall'accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (ASCM) e dagli accordi di libero scambio (ALS) conclusi dall'Unione europea con un gran numero di paesi.

6.1 Regolamento UE sulle concentrazioni

L'UE dispone di un sistema di controllo delle concentrazioni sancito dal regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio⁵⁴, che istituisce un sistema di notifica preventiva e di approvazione delle modifiche del controllo delle imprese al di sopra di determinate soglie di fatturato realizzato all'interno dell'UE. Le concentrazioni vengono dichiarate compatibili con il mercato interno solo nella misura in cui non rappresentano un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva. Se è vero che per valutare, ad esempio, la forza finanziaria dell'impresa risultante dalla concentrazione rispetto ai concorrenti si può tenere conto delle sovvenzioni, l'analisi dell'esistenza di ostacoli significativi ad una concorrenza effettiva si incentra sulla struttura della concorrenza in un determinato mercato e non sull'esistenza o sugli effetti delle sovvenzioni estere in quanto tali. Il nuovo strumento, con il suo diverso obiettivo, andrebbe a completare il regolamento sulle concentrazioni. Se una determinata acquisizione deve essere notificata ai sensi tanto del nuovo strumento quanto del regolamento sulle concentrazioni, la notifica e l'eventuale valutazione verrebbero trattate in parallelo, ma separatamente, nell'ambito dei rispettivi strumenti.

6.2 Le norme antitrust dell'UE

L'UE dispone di un sistema di norme antitrust, sancito dagli articoli 101 e 102 del TFUE, che vieta le pratiche concordate tra imprese che hanno per oggetto o per effetto di falsare la concorrenza nel mercato interno così come gli sfruttamenti abusivi di posizioni dominanti. Possono essere ammesse deroghe al divieto di pratiche concordate se queste, fatte salve determinate condizioni, contribuiscono a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico. Le norme antitrust riguardano tutti i tipi di comportamenti di mercato anticoncorrenziali, indipendentemente dal fatto che il comportamento sul mercato riguardi sovvenzioni concesse da uno Stato membro o da un governo di un paese terzo. Un nuovo strumento andrebbe pertanto a completare le attuali norme antitrust dell'UE, prestando particolare attenzione alle distorsioni causate dalle sovvenzioni estere⁵⁵.

6.3 Norme UE in materia di aiuti di Stato

L'UE dispone di un sistema di controllo degli aiuti di Stato sancito dagli articoli 107 e 108 del TFUE, che si applica quando uno Stato membro dell'UE concede a un'impresa o a un gruppo di imprese un sostegno finanziario tale da generare un vantaggio che falsifica la concorrenza e incide sugli scambi tra Stati membri. Il nuovo strumento sarebbe pertanto distinto dalle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato in quanto interverrebbe soltanto se il sostegno finanziario sotto forma di sovvenzione viene concesso da paesi terzi.

6.4 Norme UE sugli appalti pubblici

L'attuale quadro dell'UE in materia di appalti pubblici non contiene norme specifiche relative alla partecipazione di operatori economici che beneficiano di sovvenzioni estere. Il

⁵⁴ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU L 24 del 29.1.2004, pag. 1).

⁵⁵ Un nuovo strumento sulle sovvenzioni estere non pregiudicherebbe le attuali norme in materia di antitrust e concentrazioni.

presente Libro bianco propone un modulo specifico relativo alle distorsioni a livello di appalti pubblici. L'obiettivo è uno strumento giuridico mirato che garantisce la parità di condizioni di concorrenza nel mercato interno. Con questo specifico obiettivo, esso integra l'attuale quadro UE in materia di appalti pubblici.

Lo strumento giuridico introdurrebbe la possibilità di escludere dalle procedure di appalto pubblico in corso gli offerenti che beneficiano di sovvenzioni. A tal fine verrebbe introdotto un nuovo motivo di esclusione legale, che andrebbe ad aggiungersi ai motivi di esclusione enunciati nelle direttive sugli appalti pubblici. L'esclusione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice sarebbe soggetta ad un riesame ai sensi delle norme nazionali, conformemente alle disposizioni delle direttive sulle procedure di ricorso 89/665/CEE e 92/13/CEE⁵⁶.

6.5 L'accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative

La definizione di sovvenzione prevista dall'accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative coincide in linea di massima con la definizione di sovvenzione di cui all'allegato e che potrebbe essere integrata in un nuovo strumento. Un'eccezione è rappresentata dai contributi finanziari sotto forma di acquisto di servizi. Tuttavia l'accordo SCM riguarda solo le importazioni sovvenzionate di merci provenienti da paesi terzi. Non si applica pertanto alle sovvenzioni aventi ad oggetto scambi di servizi o lo stabilimento e l'esercizio di imprese nell'UE sostenute da sovvenzioni estere e che non comportano scambi di merci.

6.6 Strumenti di difesa commerciale — difesa dalle importazioni oggetto di sovvenzioni

La legislazione dell'UE in materia di sovvenzioni e misure compensative si basa sulle norme previste dall'accordo SCM. Nei casi di importazione di merci nell'UE in cui vi siano elementi di prova sufficienti a dimostrare che tali merci beneficiano di sovvenzioni estere compensabili, è possibile avviare un'inchiesta antisovvenzioni⁵⁷.

Di norma, le indagini sono avviate a seguito della presentazione di una denuncia da parte del settore dell'UE che fabbrica un tipo di prodotto identico a quello importato nell'UE. Tuttavia, in circostanze particolari, la Commissione ha anche la possibilità di avviare un'indagine d'ufficio⁵⁸. L'indagine serve a determinare: i) l'esistenza di sovvenzioni a favore delle importazioni provenienti da un paese terzo; ii) il pregiudizio effettivo o la minaccia di pregiudizio per l'industria dell'UE che compete nel settore interessato dalle importazioni; iii) il nesso di causalità tra le importazioni sovvenzionate e il pregiudizio; e iv) se l'adozione di misure correttive sia nell'interesse dell'UE. Se sono soddisfatte le

⁵⁶ Direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici (GU L 335 del 20.12.2007, pag. 31).

⁵⁷ Regolamento (UE) n. 2016/1037 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell'Unione europea (GU L 176 del 30.6.2016, pag. 55).

⁵⁸ Ciò tuttavia non avviene nella pratica, in quanto le prove relative al pregiudizio causato a un'industria nazionale nell'Unione non sono generalmente a disposizione della Commissione.

condizioni di cui sopra, la Commissione impone misure compensative, generalmente di importo equivalente alle sovvenzioni stabilito per le importazioni.

Le opportune proposte relative a strumenti giuridici, che saranno elaborate in linea con gli obblighi derivanti dall'accordo SCM, in particolare dall'articolo 32, paragrafo 1, sarebbero complementari agli strumenti di difesa commerciale dell'UE. Il regolamento antisovvenzioni dell'UE consente all'Unione di agire contro le importazioni sovvenzionate di merci provenienti da un paese terzo, ma non contro le sovvenzioni aventi ad oggetto scambi di servizi e lo stabilimento e l'esercizio di imprese nell'UE sostenute da sovvenzioni estere e che non comportano scambi di merci. Un nuovo strumento contemplerebbe invece le sovvenzioni di cui beneficiano le imprese e che causano distorsioni nel mercato interno. La Commissione potrebbe tuttavia sfruttare l'esperienza maturata in casi di difesa commerciale al fine di orientare la sua valutazione volta a stabilire, ad esempio, se una sovvenzione estera sussista nel contesto di tale nuovo strumento.

6.7 Regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti (IDE)

Il regolamento sul controllo degli IDE si applica a qualsiasi investimento diretto estero nell'UE che possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico. Un'inchiesta è avviata a seguito della notifica con cui uno Stato membro comunica che un investimento diretto estero è sottoposto a un meccanismo di controllo nazionale oppure dalla Commissione o da uno Stato membro che presenta d'ufficio una richiesta di informazioni in relazione a un investimento diretto estero non sottoposto a controllo.

La valutazione dovrebbe mirare a determinare se un investimento diretto estero possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico. Il regolamento sul controllo degli IDE riporta un elenco non esaustivo di fattori che possono essere presi in considerazione, come gli effetti potenziali sulle infrastrutture critiche, sulle tecnologie critiche, sull'approvvigionamento di fattori produttivi critici, sull'accesso a informazioni sensibili e sulla libertà e sul pluralismo dei media. È altresì possibile tenere conto di ulteriori elementi, quali il fatto che l'investitore sia controllato direttamente o indirettamente da un governo estero, il precedente coinvolgimento dell'investitore in attività che incidono sulla sicurezza o sull'ordine pubblico in uno Stato membro, o il rischio grave che l'investitore estero eserciti attività illegali o delittuose. La valutazione volta a stabilire se un investitore sia controllato da un governo estero può basarsi su una serie di indicatori, tra cui il fatto che l'investitore abbia beneficiato di finanziamenti significativi. Questo è tuttavia solo uno dei possibili indicatori da prendere in considerazione e non equivale all'introduzione di un controllo delle sovvenzioni estere nel quadro del regolamento sul controllo degli IDE, come invece farebbe l'opportuna proposta relativa agli strumenti giuridici.

Un tale nuovo regime giuridico sarebbe complementare al citato regolamento. In primo luogo, mentre il regolamento sul controllo degli IDE consente di valutare le minacce alla sicurezza e all'ordine pubblico, l'eventuale nuovo strumento valuterebbe le potenziali distorsioni nel mercato interno. In secondo luogo, mentre il regolamento sul controllo degli IDE si concentra sugli attivi critici, come le infrastrutture e le tecnologie critiche nonché l'approvvigionamento di fattori produttivi critici (proprio in quanto tale regolamento ha ad oggetto gli investimenti che possono incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico), in linea di massima un nuovo strumento non si limiterebbe ai soli attivi critici. In terzo luogo, mentre il regolamento sul controllo degli IDE riguarda tutti i tipi di investimenti diretti

esteri, un eventuale nuovo strumento si applicherebbe alle sovvenzioni estere che possano o meno essere collegate a un investimento.

Una sovrapposizione con il modulo 2 (e possibilmente con il modulo 1) può esistere qualora un investimento diretto estero costituisca un acquisto agevolato mediante una sovvenzione estera e susciti preoccupazioni per quanto riguarda la sicurezza e l'ordine pubblico. Ciò può portare a procedure parallele nei casi in cui un'acquisizione sostenuta mediante fondi esteri sia notificata alle autorità pubbliche competenti ai sensi sia del regolamento sul controllo degli IDE sia di un nuovo strumento relativo alle sovvenzioni estere. L'applicazione parallela del regolamento sul controllo degli IDE e di un nuovo strumento avverrebbe in modo indipendente, in quanto perseguirebbe obiettivi diversi.

6.8 Accordi commerciali bilaterali

L'UE ha sottoscritto diversi accordi di libero scambio (ALS). Essi spaziano dagli accordi commerciali volti principalmente a eliminare o limitare i dazi sulle merci agli accordi di unione doganale, e ricomprendono persino gli accordi che garantiscono un ampio accesso al mercato interno. Nel contesto dell'allargamento, l'UE ha concluso accordi di stabilizzazione e associazione. Nei suoi accordi internazionali, l'UE applica in linea di massima due approcci diversi alle sovvenzioni: l'approccio "OMC+" (basato sull'accordo SCM e comprendente un ulteriore divieto relativo alle sovvenzioni più dannose, obblighi di trasparenza e consultazioni bilaterali) e l'approccio relativo agli aiuti di Stato" (regole simili alle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato).

In entrambi gli approcci, e a seconda dell'accordo in questione, sono possibili sovrapposizioni con un nuovo strumento. L'approccio "OMC+" consente, in linea di principio, di individuare le sovvenzioni che hanno un effetto negativo sugli scambi e sugli investimenti tra le parti contraenti. Una sovvenzione rientrante nell'ambito di un accordo basato sull'approccio OMC+ potrebbe pertanto, in linea di principio, rientrare anche nell'ambito di un nuovo strumento (ad esempio nel caso in cui uno Stato estero conceda sovvenzioni a una società di tale Stato e, con l'aiuto di dette sovvenzioni, tale società acquisisca un'impresa dell'UE; in linea di principio, la sovvenzione rientrerebbe nell'ambito di applicazione sia dell'accordo commerciale sia del nuovo strumento). Anche nell'ambito dell'approccio relativo agli aiuti di Stato" possono darsi tali sovrapposizioni, dato che i rispettivi accordi consentono di individuare aiuti di Stato che influenzano gli scambi tra le due parti contraenti (ad esempio nel caso in cui uno Stato estero conceda aiuti di Stato a un fornitore di servizi estero, il quale è stabilito anche nell'UE; in linea di principio, l'aiuto di Stato rientrerebbe nell'ambito di applicazione sia dell'accordo commerciale sia del nuovo strumento). Nel caso in cui si producano tali sovrapposizioni, qualora nel corso di un'azione intrapresa a norma di un nuovo strumento sembrasse più opportuno affrontare la distorsione creata dalla sovvenzione estera applicando le disposizioni in materia di risoluzione delle controversie o di consultazioni dell'accordo commerciale in questione, l'azione esercitata a norma di tale nuovo strumento potrebbe essere sospesa. L'azione potrebbe essere ripresa per imporre misure di riparazione o adottare impegni in due scenari alternativi: 1) il procedimento di risoluzione delle controversie previsto dall'accordo commerciale si è concluso con la constatazione dell'esistenza di un'infrazione, ma la parte che l'ha commessa non adotta misure correttive; 2) entro 12 mesi dalla sospensione dell'azione, la distorsione causata dalla sovvenzione estera non è stata eliminata.

6.9 L'accordo sugli appalti pubblici e i capi relativi agli appalti pubblici degli accordi di libero scambio

L'accordo sugli appalti pubblici (AAP) concluso nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) consente agli operatori degli altri 19 partner membri dell'OMC di presentare offerte per determinati appalti pubblici nell'UE e alle società dell'UE di presentare offerte per appalti degli altri 19 partner dell'OMC. Diversi accordi di libero scambio contengono inoltre capi specifici in materia di appalti. L'AAP e i capi in materia di appalti pubblici contenuti negli ALS non si applicano automaticamente a tutti gli appalti pubblici delle parti. Gli impegni di copertura stabiliscono quali enti pubblici devono rispettare le norme degli accordi e in che misura i loro appalti sono aperti alla partecipazione degli operatori economici delle altre parti dell'AAP e dei partner degli ALS. Sono contemplati soltanto gli appalti che superano i valori soglia specifici indicati negli impegni di copertura di ciascuna parte. L'esclusione di offerenti nel quadro dello strumento proposto dovrà essere compatibile con gli impegni assunti dall'UE in materia di appalti disciplinati, in particolare a norma dell'articolo VIII dell'AAP e di altre disposizioni analoghe contenute negli ALS.

6.10 Norme settoriali: salvaguardare la concorrenza nel settore dei trasporti aerei e marittimi⁵⁹

Il regolamento (UE) 2019/712 consente alla Commissione di svolgere inchieste e di adottare misure di riparazione qualora individui pratiche che provocano distorsioni della concorrenza tra vettori aerei dell'UE e vettori aerei di paesi terzi mediante pratiche discriminatorie o sovvenzioni, e che arrecano o minacciano di arrecare pregiudizio ai vettori aerei dell'UE.

L'inchiesta viene avviata quando sussistono elementi di prova *prima facie* dell'esistenza di una pratica che provoca distorsioni della concorrenza e arreca o minaccia di arrecare un pregiudizio ai vettori dell'UE. La definizione di "pregiudizio" comprende l'esame i) della situazione dei vettori aerei dell'UE interessati; e ii) della situazione generale dei mercati dei servizi di trasporto aereo interessati.

Si suggerisce di escludere dall'ambito di applicazione di qualunque nuovo strumento le situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) 2019/712.

Il regolamento (CEE) n. 4057/86⁶⁰ consente alla Commissione di svolgere inchieste e adottare misure di riparazione qualora individui pratiche che provocano distorsioni della concorrenza nei trasporti marittimi attraverso la concessione, da parte di paesi terzi, di vantaggi non commerciali ad armatori di paesi terzi.

⁵⁹ Per quanto riguarda le norme settoriali, il regolamento (UE) 2016/1035 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le pratiche di prezzi pregiudizievoli nella vendita di navi (GU L 176 del 30.6.2016, pag. 1) consente all'Unione di intervenire nei confronti delle vendite di navi a prezzi pregiudizievoli inferiori al valore normale che cagionano un pregiudizio all'industria dell'Unione. Sebbene sia entrato formalmente in vigore, tale regolamento non è mai stato applicato in quanto la sua applicazione è subordinata alla ratifica, da parte degli Stati Uniti, dell'accordo dell'OCSE sulla costruzione navale.

⁶⁰ Regolamento (CEE) n. 4057/86 del Consiglio, del 22 dicembre 1986, relativo alle pratiche tariffarie sleali nei trasporti marittimi (GU L 378 del 31.12.1986, pag. 14).

L'inchiesta è avviata in seguito a una denuncia oppure nel caso in cui uno Stato membro sia in possesso di elementi di prova sufficienti in relazione sia a pratiche tariffarie sleali sia al pregiudizio che ne risulta. L'esame del pregiudizio ha ad oggetto i prezzi praticati dai concorrenti degli armatori dell'UE e le conseguenti ripercussioni, analizzate mediante diversi indicatori economici.

Si suggerisce di escludere dall'ambito di applicazione di qualunque nuovo strumento le situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (CEE) n. 4057/86.

7 CONSULTAZIONE PUBBLICA

La Commissione invita a formulare osservazioni sulle proposte presentate nel Libro bianco mediante una consultazione pubblica aperta, accessibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/consultations_it. L'allegato II contiene un questionario che i portatori di interessi sono invitati a compilare al fine di strutturare le loro comunicazioni.

Sarà possibile formulare osservazioni nel quadro della consultazione fino al 23 settembre 2020. È prassi abituale della Commissione pubblicare i contributi ricevuti in risposta ad una consultazione pubblica. È tuttavia possibile chiedere che le osservazioni trasmesse, o parte di esse, rimangano riservate. In tal caso si prega di indicare chiaramente tale richiesta sulla pagina iniziale della risposta e di trasmettere alla Commissione anche una versione non riservata della risposta, che sarà pubblicata.

ALLEGATO I: DEFINIZIONE DI SOVVENZIONE ESTERA

Ai fini del presente Libro bianco, per sovvenzione estera si intende un contributo finanziario accordato da un governo o da un ente pubblico di un paese terzo⁶¹, che conferisce un vantaggio a un beneficiario⁶² e che è circoscritto, di diritto o di fatto, a una singola impresa o industria, oppure a un gruppo di imprese o industrie.

Le sovvenzioni estere rientrerebbero nell'ambito di applicazione di eventuali nuovi strumenti giuridici solo nella misura in cui provocassero, in modo diretto o indiretto, distorsioni nel mercato interno. L'attuale definizione comprende pertanto: i) le sovvenzioni estere concesse direttamente a imprese stabilite nell'UE, ii) le sovvenzioni estere concesse a imprese stabilite in paesi terzi in cui tali sovvenzioni sono utilizzate da una parte collegata stabilita nell'UE e iii) le sovvenzioni estere concesse a imprese stabilite in un paese terzo in cui tali sovvenzioni sono utilizzate per agevolare l'acquisizione di un'impresa dell'UE o partecipare a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici.

Il contributo finanziario può assumere varie forme. Ad esempio può consistere in:

- trasferimenti di fondi o passività (conferimenti di capitale, sovvenzioni, prestiti, garanzie sui prestiti, incentivi fiscali, compensazione delle perdite di esercizio, compensazione di oneri finanziari imposti dalle autorità pubbliche, remissione o ristrutturazione di debiti);
- rinuncia o mancata riscossione di entrate pubbliche, ad esempio in caso di trattamento fiscale agevolato o incentivi fiscali quali i crediti d'imposta;
- fornitura di beni o servizi, oppure acquisto di beni e servizi.

Nel determinare se un contributo finanziario conferisce un vantaggio a un'impresa o a un settore, a seconda della forma che assume tale contributo finanziario, occorre tenere conto: della normale prassi di investimento degli investitori privati, dei tassi di finanziamento ottenibili sul mercato⁶³, della remunerazione adeguata per un dato prodotto o servizio. Se non sono disponibili valori di riferimento direttamente comparabili, è possibile adeguare i valori di riferimento esistenti⁶⁴ o stabilire le condizioni di mercato applicando metodi di valutazione generalmente accettati⁶⁵. Ai fini del presente Libro bianco si presume che le

⁶¹ In base a tale definizione, anche un organismo privato investito di funzioni normalmente attribuite alla pubblica amministrazione o diretto dal governo di un paese terzo può concedere una "sovvenzione estera".

⁶² Il beneficiario può essere un'impresa stabilita nell'UE o in un paese terzo.

⁶³ I finanziamenti erogati a un'impresa dell'UE in EUR dovrebbero essere messi a confronto con valori di riferimento sul mercato dell'UE rilevanti per i finanziamenti in EUR. I finanziamenti erogati a un'impresa in un paese terzo dovrebbe essere messi a confronti con gli opportuni valori di riferimento su tale mercato.

⁶⁴ Ad esempio: se esiste un valore di riferimento per finanziamenti con una scadenza più breve, è possibile continuare a utilizzare tale valore di riferimento come punto di partenza, effettuando al contempo gli adeguamenti necessari per tener conto della durata del prestito.

⁶⁵ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1).

sovvenzioni estere al di sotto della soglia di 200 000 EUR a favore di un'impresa su un periodo di tre anni non creino distorsioni del mercato interno.

Il concetto proposto di "sovvenzioni estere" si basa sulla definizione di sovvenzione di cui al regolamento UE antisovvenzioni⁶⁶ e al regolamento UE sulla tutela della concorrenza nel settore del trasporto aereo⁶⁷. Tali definizioni si basano anche sulla definizione di sovvenzione contenuta nelle pertinenti norme dell'OMC, in particolare nell'accordo SCM, pur se occorre riconoscere che una sovvenzione può essere concessa direttamente o indirettamente a un'impresa attiva nell'UE. La differenza principale è che una sovvenzione estera consiste in un contributo finanziario a vantaggio diretto o indiretto di un'impresa dell'UE che offre beni o servizi o effettua investimenti, mentre le sovvenzioni contemplate dai due regolamenti citati e dall'accordo SCM sono generalmente concesse a beneficiari al di fuori dell'UE.

La definizione consente altresì alla Commissione di attingere alle risultanze dei procedimenti riguardanti gli strumenti di difesa commerciale previsti dal regolamento UE antisovvenzioni e dal regolamento UE sulla tutela della concorrenza nel settore del trasporto aereo (per i dettagli, cfr. sezione 6, interazione con altri strumenti dell'UE).

⁶⁶ Regolamento (UE) 2016/1037 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell'Unione europea (GU L 176 del 30.6.2016, pag. 55).

⁶⁷ Regolamento (UE) 2019/712 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo alla tutela della concorrenza nel settore del trasporto aereo e che abroga il regolamento (CE) n. 868/2004 (GU L 123 del 10.5.2019, pag. 4).

ALLEGATO II: QUESTIONARIO

La preghiamo di rispondere alle domande che seguono tramite l'apposita consultazione pubblica sul presente Libro bianco, accessibile sul sito web [EU survey](#).

Introduzione

1. La preghiamo di presentarsi e spiegare il Suo interesse e i motivi che La spingono a partecipare a questa consultazione pubblica.

Domande relative ai tre moduli

Domande generali

1. Ritiene siano necessari nuovi strumenti giuridici per affrontare la questione delle distorsioni del mercato interno derivanti dalle sovvenzioni concesse da autorità di paesi terzi ("sovvenzioni estere")? Motivare la risposta e aggiungere esempi di distorsioni provocate da sovvenzioni estere in passato.
2. Ritiene che il quadro presentato nel Libro bianco affronti in modo adeguato le distorsioni causate dalle sovvenzioni estere nel mercato interno? Motivare la risposta.

Modulo 1

1. Ritiene che il modulo 1 affronti in modo adeguato le distorsioni del mercato interno causate da sovvenzioni estere, se concesse a imprese dell'UE?
2. Condivide l'assetto procedurale presentato nel Libro bianco, ossia il procedimento di inchiesta in due fasi, gli strumenti di indagine dell'autorità competente ecc.? (cfr. punto 4.1.5 del Libro bianco)
3. Condivide i criteri di valutazione sostanziali (punto 4.1.3) e l'elenco delle misure di riparazione (punto 4.1.6) presentati nel Libro bianco?
4. Ritiene utile includere il criterio dell'interesse dell'UE per gli obiettivi di politica pubblica (punto 4.1.4)? Quali sono, a Suo parere, i criteri da utilizzare per questa valutazione?
5. Ritiene che il modulo 1 debba affrontare anche le acquisizioni sovvenzionate (ad esempio quelle al di sotto della soglia indicato nel modulo 2)? (punto 4.1.2)
6. Ritiene opportuno prevedere una soglia minima ("de minimis") per le inchieste sulle sovvenzioni estere di cui al modulo 1 e, in caso affermativo, condivide il modo in cui tale questione viene presentata nel Libro bianco (punto 4.1.3)?
7. È d'accordo sul fatto che la responsabilità dell'applicazione delle norme nel quadro del modulo 1 deve essere condivisa tra la Commissione e gli Stati membri (punto 4.1.7)?

Modulo 2

1. Ritiene che il modulo 2 affronti in modo adeguato le distorsioni del mercato interno provocate da sovvenzioni estere che agevolano l'acquisizione di imprese stabilite nell'UE (imprese dell'UE oggetto dell'operazione)?

2. Condividi l'assetto procedurale del modulo 2, ossia il sistema di notifica obbligatoria *ex-ante*, il procedimento di inchiesta in due fasi, gli strumenti di indagine dell'autorità competente ecc. (cfr. punto 4.2.5 del Libro bianco)?
3. È d'accordo con l'ambito di applicazione del modulo 2 (punto 4.2.2) per quanto riguarda:
 - la definizione di acquisizione;
 - la definizione e le soglie relative alle imprese dell'UE oggetto dell'operazione (4.2.2.3);
 - la definizione di acquisizione potenzialmente sovvenzionata.

La preghiamo di fornire la Sua opinione per quanto riguarda le soglie che ritiene appropriate.

4. Ritiene che il modulo 2 debba includere un obbligo di notifica per tutte le acquisizioni di imprese dell'UE o solo per le acquisizioni potenzialmente sovvenzionate (4.2.2.2)?
5. Condividi i criteri di valutazione sostanziali di cui al modulo 2 (punto 4.2.3) e l'elenco delle misure di riparazione (punto 4.2.6) presentati nel Libro bianco?
6. Ritiene utile includere il criterio dell'interesse dell'UE per gli obiettivi di politica pubblica (punto 4.2.4)? Quali sono, a Suo parere, i criteri da utilizzare per questa valutazione?
7. È d'accordo sul fatto che la responsabilità dell'applicazione delle norme nel quadro del modulo 2 deve essere attribuita alla Commissione (punto 4.2.7)?

Modulo 3

1. Ritiene necessario affrontare in modo specifico le distorsioni causate dalle sovvenzioni estere nel contesto specifico delle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici? Motivare la risposta.
2. Ritiene che il quadro relativo agli appalti pubblici proposto nel Libro bianco affronti in modo adeguato le distorsioni causate dalle sovvenzioni estere alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici? Motivare la risposta.
3. Ritiene adeguata l'interazione prevista tra le amministrazioni aggiudicatrici e le autorità di vigilanza, ad esempio per quanto riguarda la valutazione volta a stabilire se la sovvenzione straniera provochi distorsioni nelle pertinenti procedure di aggiudicazione di appalti pubblici?
4. Ritiene vi siano altre questioni, oltre a quelle trattate nel presente Libro bianco, che andrebbero affrontate nel contesto degli appalti pubblici e delle sovvenzioni estere?

Interazione tra i moduli 1, 2 e 3

1. Ritiene che
 - a. il modulo 1 debba essere applicato come un modulo autonomo;
 - b. il modulo 2 debba essere applicato come un modulo autonomo;
 - c. il modulo 3 debba essere applicato come un modulo autonomo;
 - d. i moduli 1, 2 e 3 debbano essere combinati e applicati congiuntamente?

Domande sulle sovvenzioni estere nel contesto dei finanziamenti dell'UE

1. Ritiene che siano necessarie ulteriori misure per affrontare le potenziali distorsioni del mercato interno derivanti dalle sovvenzioni concesse da autorità di paesi terzi nel contesto specifico dei finanziamenti dell'UE? Motivare la risposta.
2. Ritiene che il quadro relativo ai finanziamenti dell'UE presentato nel Libro bianco affronti in modo adeguato le potenziali distorsioni causate dalle sovvenzioni estere in questo contesto? Motivare la risposta.