

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno

- **Codice della proposta:** COM(2021) 223 del 5/5/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0114 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** PCM-Dipartimento Politiche Europee, in qualità di Amministrazione Coordinatore. MISE, MAECI, MEF, PCM-DAGL per gli aspetti di competenza.

Premessa: finalità e contesto

Nel 2017 l'UE-28 ospitava circa 100 000 società di proprietà di entità estere ed è stata la meta di un terzo degli stock di investimenti mondiali. Gli investimenti esteri diretti (IED) sono una fonte ben accetta di occupazione (16 milioni di posti di lavoro), crescita e competitività.

Un mercato unico solido, aperto e competitivo consente alle imprese europee ed estere di competere in base al merito nella misura in cui siano garantite condizioni di parità nel mercato interno. Di conseguenza, il 10 marzo 2020 la Commissione ha presentato una nuova strategia industriale per l'Europa, che ha delineato il percorso da seguire affinché l'industria europea possa guidare la duplice transizione verde e digitale grazie alla concorrenza, all'apertura dei mercati, a una ricerca e a tecnologie di primo piano a livello mondiale nonché a un mercato unico forte. L'UE persegue un modello di autonomia strategica aperta plasmando il sistema di governance economica globale, sviluppando relazioni bilaterali reciprocamente vantaggiose e proteggendo nel contempo il suo mercato interno da pratiche sleali e abusive. La comunicazione sul riesame della politica commerciale, adottata il 18 febbraio 2021, ha tracciato la rotta per una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva, basata sull'apertura come scelta strategica e contestualmente dotata degli strumenti necessari per combattere le pratiche commerciali sleali.

Negli ultimi anni le sovvenzioni estere sembrano aver avuto, in alcuni casi, un effetto distorsivo sul mercato interno dell'UE, creando condizioni di concorrenza disomogenee.

Considerando la sfida posta dall'esigenza di trovare una soluzione multilaterale al problema delle sovvenzioni entro un lasso di tempo ragionevole, la Commissione si è impegnata (nell'ambito della nuova strategia industriale per l'Europa) a esaminare il modo migliore per rafforzare i meccanismi e gli strumenti antisovvenzioni dell'UE. Il 17 giugno 2020 la Commissione ha adottato un Libro bianco sulle sovvenzioni estere per esaminare la questione, avviare un dibattito pubblico e proporre possibili soluzioni. Il Libro bianco e, più in particolare, la sezione 2 della relazione sulla valutazione d'impatto che accompagna la presente proposta descrivono una lacuna legislativa nelle norme dell'UE in materia di concorrenza, commercio e appalti pubblici, che di fatto impedisce all'UE di intervenire quando le sovvenzioni estere causano distorsioni sul mercato interno anche attraverso il finanziamento di concentrazioni o di offerte nelle gare di appalto.

Il Libro bianco rileva che, mentre la concessione di aiuti da parte delle autorità degli Stati membri è

soggetta al controllo degli aiuti di Stato da parte dell'UE, per il sostegno concesso dai paesi terzi non esiste un sistema analogo. Ciò crea una situazione di svantaggio per le imprese che esercitano un'attività economica non sovvenzionata nell'UE rispetto ai beneficiari di sovvenzioni estere.

Il Libro bianco ha inoltre individuato problemi legati all'accesso ai finanziamenti dell'UE da parte degli operatori che ricevono sovvenzioni estere, che potrebbero causare distorsioni della concorrenza per l'accesso ai fondi UE. La valutazione d'impatto che accompagna la presente proposta rileva che qualunque misura dell'Unione volta ad affrontare gli effetti distorsivi delle sovvenzioni estere sugli appalti pubblici si applicherà alle spese di bilancio dell'UE in regime di gestione concorrente effettuate mediante appalti pubblici. La gestione diretta dei fondi dell'UE è soggetta al regolamento finanziario dell'Unione. La Commissione valuterà la possibilità di proporre ai colegislatori modifiche del regolamento finanziario nel quadro della prossima revisione per tenere conto dell'incidenza delle sovvenzioni estere. Nella misura in cui i finanziamenti dell'UE sono distribuiti mediante appalti pubblici in regime di gestione concorrente, eventuali distorsioni in tale ambito sarebbero affrontate mediante le disposizioni della presente proposta in materia di appalti pubblici.

I co-legislatori hanno inoltre sollevato in numerose occasioni la questione delle sovvenzioni estere. Nelle sue conclusioni dell'11 settembre 2020 il Consiglio ha fatto riferimento al Libro bianco della Commissione, mentre il Consiglio europeo, nelle conclusioni dell'1-2 ottobre 2020, ha chiesto "ulteriori strumenti per contrastare gli effetti distorsivi delle sovvenzioni estere sul mercato unico". Nella sua relazione del febbraio 2020 sulla politica di concorrenza, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a "valutare la possibilità di aggiungere un pilastro al diritto dell'UE in materia di concorrenza onde dotare la Commissione di strumenti investigativi adeguati nel caso in cui si ritenga che un'azienda adotti un comportamento 'distorsivo' a causa di sovvenzioni pubbliche o generi profitti eccessivi sulla base di una posizione di mercato dominante nel proprio paese di origine". In una lettera congiunta ai Vicepresidenti esecutivi della Commissione Vestager e Dombrovskis e al Commissario Breton, un gruppo di 41 deputati del Parlamento europeo ha espresso fermo sostegno a favore di uno strumento volto a ridurre l'accesso al mercato unico delle imprese di paesi terzi che hanno ricevuto un sostegno statale sostanziale.

Come annunciato nel programma di lavoro della Commissione per il periodo 2020-2021, la presente proposta di regolamento definisce pertanto gli elementi di un nuovo strumento per colmare la lacuna normativa e garantire condizioni di parità nel mercato interno. Tale proposta è menzionata anche al punto 3.2.6 della comunicazione sul riesame della politica commerciale intitolato "Rafforzare l'attenzione dell'UE sull'attuazione e l'applicazione degli accordi commerciali e garantire condizioni di parità".

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

Attualmente non esistono norme specifiche dell'UE per far fronte agli effetti distorsivi che le sovvenzioni estere possono avere sul mercato interno. L'UE dispone di un sistema di controllo degli aiuti di Stato, sancito dagli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che tuttavia si applica unicamente quando è uno Stato membro dell'UE a concedere un sostegno finanziario a un'impresa o a un gruppo di imprese, conferendo un vantaggio che crea distorsioni della concorrenza e incide sugli scambi tra gli Stati membri. Le norme antitrust dell'UE vietano gli accordi o le pratiche concordate tra imprese aventi per oggetto o effetto di falsare la concorrenza nel mercato interno, così come lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante da parte delle imprese, indipendentemente dalla forma assunta da tali comportamenti o dalle relative modalità di finanziamento. Le norme dell'UE sulle

concentrazioni prevedono un sistema di notificazione preventiva e di approvazione delle concentrazioni che comportano una modifica permanente del controllo delle imprese al di sopra di determinate soglie di fatturato a livello di UE, indipendentemente dal fatto che tali concentrazioni possano essere finanziate mediante sovvenzioni estere.

La presente proposta affronta le distorsioni del mercato interno causate da sovvenzioni estere che esulano dal campo di applicazione delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato, controllo delle concentrazioni e antitrust. Essa integra ed è pienamente coerente con le norme vigenti in materia di concorrenza. Affronta ex ante gli effetti negativi delle sovvenzioni estere distorsive nei casi di concentrazioni e appalti pubblici, senza limitare la capacità dell'UE di intervenire ex post in altre situazioni di mercato, comprese le concentrazioni e le procedure di appalto pubblico di minore entità.

La proposta è pienamente coerente con le norme dell'UE in materia di appalti pubblici. Le direttive dell'UE in materia di appalti pubblici riguardano gli appalti con un valore previsto superiore a una determinata soglia e sono concepite per garantire un mercato degli appalti competitivo, aperto e ben regolamentato. Garantiscono inoltre alle imprese dell'UE l'accesso a una procedura di ricorso rapida ed efficace. La presente proposta riguarda in modo particolare le distorsioni che le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici all'interno dell'UE possono subire a causa delle sovvenzioni estere. Essa integra pertanto le norme vigenti.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta si fonda prevalentemente sull'art.207 TFUE in cui la Commissione europea ha competenza esclusiva poiché afferisce all'ambito della politica commerciale e presenta analogie con la materia degli aiuti di Stato, in cui pure la Commissione ha competenza esclusiva riconosciuta dai Trattati.

In aggiunta all'art.207 TFUE, la proposta di regolamento fa anche riferimento all'art.114 TFUE in materia di armonizzazione del mercato unico europeo, avendo la proposta di regolamento un impatto sul funzionamento del mercato unico e in particolare, sulla leale concorrenza nel mercato unico europeo.

Affrontando la questione delle sovvenzioni estere distorsive a livello di UE si consente ai potenziali beneficiari di sovvenzioni estere di conoscere in anticipo le norme che la Commissione applicherà per valutare l'esistenza di sovvenzioni estere e le distorsioni che queste possono causare. Ciò permette di garantire la prevedibilità e di migliorare la certezza giuridica del sistema in tutti gli Stati membri.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta mira a tutelare la parità di condizioni nel mercato interno, evitando le distorsioni causate dalle sovvenzioni estere. La proposta si concentra pertanto su due aspetti: individuare le sovvenzioni estere distorsive e porre rimedio alle distorsioni da esse causate.

Per le concentrazioni e gli appalti pubblici, la proposta prevede un sistema di notificazione ex ante dei casi di maggiore entità e potenzialmente più distorsivi. L'approccio ex ante garantisce la possibilità di un'individuazione sistematica delle sovvenzioni estere distorsive nelle situazioni in cui è in gioco il valore economico più elevato. In tutte le altre situazioni di mercato, comprese le concentrazioni e le procedure di appalto di minore entità, tali sovvenzioni sono soggette a una procedura d'ufficio che consente alla Commissione di concentrarsi sui casi più rilevanti. L'autorità di vigilanza valuterà quindi il grado di distorsione basandosi sulle pertinenti informazioni di mercato. In ogni caso, è improbabile che le sovvenzioni estere di valore inferiore a 5 milioni di EUR

causino distorsioni.

La fissazione delle soglie consente di ridurre gli oneri amministrativi su imprese e amministrazioni pubbliche. Tuttavia, nel corso dei negoziati bisognerà verificare l'adeguatezza degli importi proposti dalla Commissione per verificare la piena proporzionalità dello strumento regolamentare.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

In linea generale, lo strumento normativo sembra corrispondere alle finalità generali del progetto. Talune questioni di dettaglio dovranno essere affrontate nel corso dei negoziati, quali l'adeguatezza delle soglie di notifica proposte, l'ambito dell'intervento ex-officio della Commissione, il bilanciamento tra effetti negativi ed effetti positivi delle sovvenzioni estere, il ruolo delle autorità nazionali, etc..

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nella proposta possono, in linea di massima e in via generale, ritenersi conformi all'interesse nazionale, nella misura in cui tendono ad arginare l'effetto distorsivo della concorrenza di talune sovvenzioni estere, senza precludere la possibilità di ammettere sovvenzioni estere che producono benefici nel mercato unico europeo.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Sia durante la consultazione pubblica sul Libro Bianco, sia nei primi scambi di opinioni da parte delle delegazioni nell'ambito dei gruppi di lavoro tecnici al Consiglio, si è delineata una netta maggioranza a sostegno della competenza esclusiva della Commissione europea per la valutazione dell'effetto distorsivo delle sovvenzioni estere.

Le questioni di dettaglio sopra richiamate saranno oggetto di particolare attenzione da parte della delegazione italiana nel corso dei negoziati. Al momento non si rinvengono precise modifiche ritenute necessarie ed opportune, che, tuttavia, non vengono escluse.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

I costi per le imprese e per le amministrazioni nazionali non sono quantificabili, come ammesso dalla stessa Commissione nel documento di Impact Assessment.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Non si rinvengono, al momento, adeguamenti dell'ordinamento nazionale resi necessari dalla proposta.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Non si escludono costi per le amministrazioni nazionali, al momento non quantificabili.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Non si escludono costi per le imprese, al momento non quantificabili.

Altro

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

**Tabella di corrispondenza
ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012**

Oggetto dell'atto:

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno.

- **Codice della proposta:** COM(2021) 223 del 5/5/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0114 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** PCM-Dipartimento Politiche Europee, in qualità di Amministrazione Coordinatore. MISE, MAECI, MEF, PCM-DAGL per gli aspetti di competenza.

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento
Tutta la bozza di regolamento	Non esiste una norma nazionale, né primaria, né secondaria	La bozza di regolamento ha come base giuridica prevalente l'art.207 TFUE, che attiene alla politica commerciale europea, in cui la Commissione europea ha competenza esclusiva. Il regolamento, inoltre, attiene alla questione delle sovvenzioni estere che è collegata alla materia degli aiuti di Stato, in cui pure la Commissione ha competenza esclusiva riconosciuta dai Trattati. Essendo proposto un atto normativo nella forma di regolamento, non sembra, al momento, necessario un intervento normativo nazionale

MODELLO
(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

		<p>di natura primaria o secondaria. Eventuali interventi, così come eventuali oneri amministrativi dipenderanno dal grado di coinvolgimento delle amministrazioni nazionali nelle procedure di notifica e/o nell'intervento ex-officio della Commissione.</p> <p>Le amministrazioni coinvolte sono quelle competenti in materia di coordinamento per gli aiuti di Stato, nonché quelle competenti per la politica commerciale e per gli appalti.</p>
--	--	--