



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.6.2009
COM(2009) 281 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Relazione sul funzionamento del regolamento n. 139/2004

{SEC(2009)808}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Relazione sul funzionamento del regolamento n. 139/2004

1. CONTESTO

1. Il regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, sulle concentrazioni, entrato in vigore il 21 settembre 1990, si applica alle operazioni di concentrazione dove il fatturato delle imprese interessate supera le soglie di cui all'articolo 1 del regolamento stesso, ovvero quelle di "dimensione comunitaria".
2. Uno dei principi fondamentali del regolamento sulle concentrazioni è quello della competenza esclusiva della Commissione per le concentrazioni di dimensione comunitaria. Il concetto della competenza esclusiva della Commissione a esaminare le concentrazioni di dimensione comunitaria discende dal principio di sussidiarietà. Nell'ottica del mondo imprenditoriale europeo, detta competenza esclusiva della Commissione implica anche i vantaggi derivanti dal fatto di avere uno sportello unico, comunemente ritenuto un fattore essenziale per mantenere a livelli ragionevoli gli oneri normativi delle operazioni transfrontaliere. Premessa necessaria a garantire condizioni di parità per le concentrazioni che sarebbero risultate dal completamento del mercato interno, il principio della competenza esclusiva è diffusamente considerato lo strumento più efficace per garantire che tutte le concentrazioni destinate ad avere un forte impatto transfrontaliero siano disciplinate da regole uniformi.
3. Nel 1998, dopo un attento esame dell'esperienza acquisita, il regolamento sulle concentrazioni è stato modificato dal regolamento (CE) n. 1310/97 del Consiglio, con l'introduzione, al nuovo paragrafo 3 dell'articolo 1, di una soglia di fatturato alternativa. La nuova disposizione intendeva risolvere il problema occasionato dal fatto che numerose concentrazioni, il cui fatturato risultava inferiore alle soglie di cui all'articolo 1, paragrafo 2, dovevano essere notificate in più Stati membri. Un numero rilevante di operazioni dal notevole impatto transfrontaliero risultava così escluso dal principio dello sportello unico e, per questa categoria di concentrazioni, il regolamento non risultava dunque del tutto atto a garantire condizioni di parità e un corpo normativo coerente.
4. L'adozione, il 20 gennaio 2004, del regolamento comunitario sulle concentrazioni rifiuto¹ (altresì denominato "regolamento comunitario sulle concentrazioni") ha segnato la fase successiva del processo inteso ad una migliore ripartizione dei casi di concentrazione tra la Commissione e gli Stati membri. La rifusione è stata il risultato di una profonda revisione e di un ampio dibattito con tutte le parti interessate avviato nel 2001 con il libro verde della Commissione².

¹ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, Gazzetta ufficiale L 24 del 29.1.2004, pagg. 1-22.

² COM(2001) 745/6 dell'11.12.2001.

5. Il regolamento comunitario sulle concentrazioni rifiuto ha introdotto una serie di modifiche sostanziali e procedurali. La revisione ha evidenziato che, malgrado l'introduzione della soglia di cui all'articolo 1, paragrafo 3, era possibile migliorare ulteriormente la ripartizione dei casi tra la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza. Pertanto, mentre le soglie di fatturato di cui all'articolo 1, paragrafi 2 e 3, sono state lasciate immutate, è stata introdotta una serie di meccanismi di rinvio volontario prima della notificazione intesi a *"migliorare ulteriormente l'efficienza del sistema di controllo delle concentrazioni nella Comunità"*³. Il sistema è basato sul principio secondo cui le decisioni prese in merito al rinvio dei casi devono tenere debito conto *"in particolare di quale sia l'autorità più idonea a svolgere l'indagine, dei benefici insiti al sistema dello "sportello unico" e dell'importanza della certezza giuridica per quanto riguarda la competenza"*⁴.

2. CAMPO DI APPLICAZIONE E FINALITÀ DELLA RELAZIONE

6. La presente relazione costituisce una sorta di riepilogo il cui scopo è comprendere e valutare l'applicazione delle soglie di attribuzione della competenza e dei relativi meccanismi correttivi dall'entrata in vigore del regolamento comunitario sulle concentrazioni, il 1° maggio 2004, come previsto all'articolo 1, paragrafo 4, e all'articolo 4, paragrafo 6, dello stesso regolamento. Essa va letta in parallelo con il relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione, che contiene un'analisi più particolareggiata.
7. In numerosi ambiti, la presente relazione sottolinea gli aspetti che meritano un'ulteriore discussione, ma lascia tuttavia in sospeso la questione relativa all'eventuale opportunità di modifiche delle norme o prassi esistenti. La relazione servirà alla Commissione come base per valutare, in una fase successiva, se sia opportuno adottare ulteriori iniziative strategiche.

³ Vedi considerando 16 del regolamento comunitario sulle concentrazioni. Occorre inoltre citare altri strumenti: la comunicazione della Commissione sul rinvio in materia di concentrazioni (comunicazione della Commissione sul rinvio in materia di concentrazioni, Gazzetta ufficiale C 56 del 5.3.2005, pagg. 2-23), che fissa i principi guida del sistema di rinvio. Il 10 luglio 2007 la Commissione ha adottato la comunicazione consolidata sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (le versioni francese e tedesca rettificata della comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale e le rimanenti versioni linguistiche della comunicazione sono state adottate dalla Commissione il 17 marzo 2008). La comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale sostituisce le precedenti quattro comunicazioni sui criteri di competenza giurisdizionale, tutte adottate dalla Commissione nel 1998 a norma del precedente regolamento comunitario sulle concentrazioni. La comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale copre tutte le questioni relative alla competenza giurisdizionale rilevanti per stabilire la competenza della Commissione a norma del regolamento comunitario sulle concentrazioni, compresi, in particolare, la nozione di concentrazione, la nozione di controllo, la nozione di imprese comuni che esercitano tutte le funzioni di una entità economica autonoma e il calcolo del fatturato.

⁴ Comunicazione della Commissione sul rinvio in materia di concentrazioni, Gazzetta ufficiale C 56 del 5.3.2005, pagg. 2-23, paragrafo 8.

3. UN SISTEMA DI SOGLIE PER LA RIPARTIZIONE DELLA COMPETENZA GIURISDIZIONALE E DI MECCANISMI CORRETTIVI

8. La ripartizione della competenza tra la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza si basa sull'applicazione delle soglie di fatturato stabilite all'articolo 1⁵ e prevede tre meccanismi correttivi. Il primo meccanismo correttivo è la cosiddetta "regola dei due terzi". La norma mira ad escludere dalla competenza della Commissione alcuni casi che presentano un chiaro collegamento nazionale ad uno degli Stati membri⁶.
9. Il secondo meccanismo correttivo è costituito dal sistema di rinvio prima della notificazione, introdotto nel 2004. Tale meccanismo consente, in presenza di determinate condizioni, la ri-attribuzione della competenza giurisdizionale agli Stati membri, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, o alla Commissione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5⁷. L'iniziativa spetta alle parti prima della notifica. Il rinvio è però soggetto all'approvazione degli Stati membri e della Commissione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, e all'approvazione degli Stati membri, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5.
10. Il terzo meccanismo correttivo è costituito dal sistema di rinvio dopo la notificazione, mediante il quale uno o più Stati membri possono, a determinate condizioni, chiedere alla Commissione di valutare concentrazioni che non raggiungono le soglie stabilite

⁵ L'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento comunitario sulle concentrazioni recita: "Una concentrazione è di dimensione comunitaria quando: a) il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 5 miliardi di EUR e b) il fatturato totale realizzato individualmente nella Comunità da almeno due delle imprese interessate è superiore a 250 milioni di EUR; salvo che ciascuna delle imprese interessate realizzi oltre i due terzi del suo fatturato totale nella Comunità all'interno di un solo e medesimo Stato membro." L'articolo 1, paragrafo 3, recita: "Una concentrazione che non supera le soglie stabilite al paragrafo 2 è tuttavia di dimensione comunitaria quando: a) il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 2,5 miliardi di EUR; b) in ciascuno di almeno tre Stati membri, il fatturato totale realizzato dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 100 milioni di EUR; c) in ciascuno di almeno tre degli Stati membri di cui alla lettera b), il fatturato totale realizzato individualmente da almeno due delle imprese interessate è superiore a 25 milioni di EUR e d) il fatturato totale realizzato individualmente nella Comunità da almeno due delle imprese interessate è superiore a 100 milioni di EUR; salvo che ciascuna delle imprese interessate realizzi oltre i due terzi del suo fatturato totale nella Comunità all'interno di un solo e medesimo Stato membro".

⁶ La soglia è costruita in modo tale che, anche se vengono raggiunte le soglie di fatturato generali di cui all'articolo 1, paragrafi 2 e 3, la notificazione ai sensi del regolamento comunitario sulle concentrazioni non è richiesta laddove ciascuna delle parti interessate realizzi oltre i due terzi del suo fatturato totale nella Comunità all'interno di un solo e medesimo Stato membro (cfr. nota precedente).

⁷ Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, tranne nei casi in cui lo Stato membro interessato esprima il suo dissenso, la Commissione, se ritiene che la concentrazione possa incidere in misura significativa sulla concorrenza in un mercato all'interno di uno Stato membro che presenta tutte le caratteristiche di un mercato distinto, può decidere di rinviare il caso, interamente o in parte, alle autorità competenti di detto Stato membro per l'applicazione della legislazione nazionale sulla concorrenza del suddetto Stato. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, le concentrazioni che non hanno dimensione comunitaria e che possono essere esaminate a norma delle legislazioni nazionali sulla concorrenza di almeno tre Stati membri può essere rinviata alla Commissione, tranne nel caso in cui qualsiasi Stato membro competente ad esaminare la concentrazione a norma della propria legislazione nazionale sulla concorrenza esprima il suo dissenso.

dal regolamento comunitario sulle concentrazioni (articolo 22)⁸. Per contro, a determinate condizioni, uno Stato membro può chiedere il rinvio alle autorità nazionali garanti della concorrenza di casi che sono stati notificati ai sensi del regolamento comunitario sulle concentrazioni (articolo 9)⁹.

4. SOGLIE PER LA RIPARTIZIONE DELLA COMPETENZA GIURISDIZIONALE

11. I criteri basati sulle soglie, stabiliti all'articolo 1, paragrafi 2 e 3, associati ai meccanismi correttivi disponibili, sembrano funzionare in modo soddisfacente ai fini della ripartizione delle competenze giurisdizionali.
12. Tuttavia, dall'analisi della Commissione sui casi rinviati dalle autorità nazionali garanti della concorrenza emerge che esiste ancora un numero consistente di operazioni che devono essere notificate in più di uno Stato membro. A tale proposito, i dati disponibili per il 2007 indicano che almeno 100 operazioni erano notificabili in tre o più Stati membri¹⁰. Nel complesso, tali concentrazioni hanno richiesto più di 360 indagini parallele da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza.
13. Una vasta maggioranza dei casi per i quali è previsto l'obbligo di notifica in tre o più Stati membri interessano mercati più ampi dei mercati nazionali o sono collegati a diversi mercati nazionali o più ristretti. Risulta quindi che numerose operazioni con notevoli effetti transfrontalieri restano al di fuori del campo d'azione del regolamento comunitario sulle concentrazioni. Su queste premesse, si può concludere che vi è margine per estendere ulteriormente il campo di applicazione del riesame con il sistema dello sportello unico.
14. I dati disponibili segnalano inoltre che circa il 6% dei casi notificati in almeno tre Stati membri hanno dato luogo a problemi sotto il profilo della concorrenza. Ciò indica che numerose altre concentrazioni possono prestarsi ad essere esaminate dalla Commissione, anche in considerazione del principio dell'"autorità più idonea". In effetti, per i casi che danno luogo a concreti problemi sotto il profilo della concorrenza, le conseguenze negative di procedimenti paralleli e le probabilità che l'esito sia contraddittorio sono davvero notevoli.
15. Guardando al di là dell'applicazione delle attuali soglie per la ripartizione delle competenze e dei relativi meccanismi correttivi, al fine di raggiungere in pieno l'obiettivo di condizioni di parità nel mercato comune, la consultazione pubblica ha suggerito di impegnarsi per una maggiore convergenza delle varie regole nazionali

⁸ Affinché un rinvio alla Commissione ai sensi dell'articolo 22 sia possibile, la concentrazione deve: i) incidere sul commercio tra Stati membri e ii) presentare il rischio di incidere in misura significativa sulla concorrenza nel territorio dello Stato o degli Stati membri che presentano la richiesta.

⁹ Ai sensi dell'articolo 9, uno Stato membro può chiedere il rinvio di un caso alle proprie autorità nazionali competenti in presenza di una delle seguenti circostanze: i) la concentrazione "rischia di incidere in misura significativa sulla concorrenza in un mercato" che si trova all'interno dello Stato membro richiedente e che presenta tutte le caratteristiche di un mercato distinto o ii) la concentrazione incide sulla concorrenza in un mercato che si trova all'interno dello Stato membro richiedente, che presenta tutte le caratteristiche di un mercato distinto e che non costituisce una parte sostanziale del mercato comune.

¹⁰ Almeno 240 casi erano esaminabili in due o più Stati membri nel 2007.

che disciplinano il controllo delle concentrazioni e la loro relazione con le norme comunitarie, così da ridurre le difficoltà che si incontrano in caso di notifica multipla.

5. REGOLA DEI DUE TERZI

16. Sono stati almeno 126 i casi che, nel periodo di riferimento¹¹, rientravano nella regola dei due terzi. I casi che hanno raggiunto questa soglia sono quindi stati pochi in confronto al numero totale di casi a livello degli Stati membri¹². Inoltre, tale soglia è stata applicata prevalentemente in relazione a concentrazioni all'interno dei grandi Stati membri. Nella maggior parte dei casi, la regola dei due terzi ha consentito di operare un'adeguata distinzione tra le concentrazioni che, in termini di effetti transfrontalieri, hanno rilevanza comunitaria e quelli che non ne hanno. Tuttavia, un limitato numero di casi, pur con potenziali effetti transfrontalieri nella Comunità, sono risultati, per effetto di questa regola, di competenza delle autorità nazionali garanti della concorrenza. A livello sostanziale, per motivi di interesse pubblico che esulano dalla politica di concorrenza, in molti casi che rientrano in questa soglia sono state autorizzate concentrazioni che avrebbero potuto dar luogo a problemi sotto il profilo della concorrenza. Più in generale, è auspicabile che, indipendentemente dall'autorità che effettua il riesame, il controllo sulle concentrazioni nell'intera UE garantisca la protezione della concorrenza non falsata. In questo contesto, la regola dei due terzi nella sua forma attuale merita un'ulteriore analisi.

6. MECCANISMI DI RINVIO PRIMA DELLA NOTIFICAZIONE

17. L'esperienza diretta della Commissione e le osservazioni ricevute dalle autorità nazionali garanti della concorrenza e dalle parti interessate portano indubbiamente a ritenere che i meccanismi di rinvio prima della notifica, introdotti nel 2004, abbiano notevolmente potenziato l'efficienza e la flessibilità in materia di competenze del controllo sulle concentrazioni nell'UE. Tali meccanismi hanno decisamente migliorato la ripartizione dei casi tra la Commissione e gli Stati membri, tenendo conto dei principi dello "sportello unico" e dell'"autorità più idonea".
18. In effetti, le informazioni disponibili vanno chiaramente a confortare l'opinione secondo cui questi meccanismi hanno fatto sì che i casi siano trattati dall'autorità più idonea, evitando al tempo stesso inutili procedimenti paralleli e azioni di controllo disomogenee. In effetti, si calcola che questi meccanismi abbiano consentito di ridurre a circa 150 il numero di procedimenti partendo da quasi mille potenziali procedimenti paralleli rilevati nel periodo 2004-2008. Inoltre, nello stesso periodo, grazie a questi meccanismi 40 casi di competenza della Commissione sono diventati di competenza degli Stati membri. I rinvii sono stati rifiutati solo in quattro casi ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, e in un caso ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4.
19. Ciò nonostante sono stati posti in luce alcuni problemi, in particolare di natura procedurale. Le parti interessate hanno espresso preoccupazione riguardo, soprattutto, ai tempi in generale e alla complessità del processo di rinvio. Si ritiene

¹¹ Periodo di riferimento: 2001-2008.

¹² Per lo stesso periodo di riferimento, a livello di Stati membri si registrano più di 26 000 casi.

che, in molti casi, questi fattori siano stati alla base della decisione delle parti di non chiedere il rinvio.

20. A tale proposito, sulla base dei dati disponibili riguardo al numero di notifiche multiple e in considerazione delle osservazioni delle parti interessate, sembra che il meccanismo di rinvio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, potrebbe essere utilizzato per un maggior numero di casi, incrementando così il sistema dello "sportello unico"¹³. Per contro, potrebbe esservi la possibilità di incrementare il numero dei rinvii verso gli Stati membri in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 4.

7. MECCANISMI DI RINVIO DOPO LA NOTIFICAZIONE

21. I meccanismi di rinvio dopo la notificazione, previsti agli articoli 9 e 22 del regolamento comunitario sulle concentrazioni, hanno dimostrato di essere ancora utili strumenti correttivi anche dopo l'introduzione dei meccanismi di rinvio prima della notificazione. Ciò riflette la diversa funzione dei meccanismi di rinvio dopo la notificazione, i quali consentono di attuare con flessibilità una nuova ripartizione dei casi, quando opportuno, su iniziativa degli Stati membri o della Commissione. Tuttavia, l'inquietudine della comunità imprenditoriale riguardo ai tempi e alla complessità delle procedure di rinvio cui si è accennato sopra riguarda anche questi meccanismi.

8. CONCLUSIONE

22. La presente relazione dà conto al Consiglio dell'applicazione delle soglie per la notifica ai sensi dell'articolo 1 del regolamento comunitario sulle concentrazioni nella ripartizione dei casi di concentrazione tra il livello comunitario e il livello nazionale, nonché dei meccanismi di rinvio previsti agli articoli 4, 9 e 22 dello stesso regolamento. Le conclusioni della relazione si limitano a fare il punto della situazione ad oggi, senza proporre misure. A seguito della presente relazione e in considerazione, in particolare, delle reazioni del Consiglio, la Commissione potrebbe, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5, e dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento comunitario sulle concentrazioni, presentare proposte di revisione delle soglie per la notificazione o dei meccanismi di rinvio.
23. La Commissione conclude che, nel complesso, le soglie finalizzate alla determinazione della competenza giurisdizionale e i vari meccanismi correttivi previsti dal regolamento comunitario sulle concentrazioni hanno fornito un adeguato quadro giuridico per la ripartizione dei casi tra la Comunità e gli Stati membri. Nella maggior parte dei casi, il quadro ha permesso di operare un'efficace distinzione tra i casi con rilevanza comunitaria e i casi con un prevalente legame nazionale, ai fini dello "sportello unico" e del principio dell'"autorità più idonea". Nonostante tale

¹³ Occorre inoltre ricordare che gli stati membri hanno raramente fatto ricorso alla facoltà di rifiuto di cui dispongono ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5. Molte parti interessate ritengono quindi, sulla base dell'esperienza acquisita negli ultimi anni, che occorre riesaminare la possibilità del passaggio ad un sistema automatico di notifica ai sensi del regolamento comunitario sulle concentrazioni quando è soddisfatto il criterio dei tre Stati membri o altre soluzioni intermedie), come inizialmente proposto nel processo che ha portato all'attuale sistema. A parer loro, questo migliorerebbe notevolmente la trasparenza e ridurrebbe al tempo stesso i costi e i tempi del riesame.

successo, è possibile apportare ulteriori miglioramenti all'attuale sistema di ripartizione dei casi da diversi punti di vista, come esposto nella presente relazione.

24. La Commissione invita il Consiglio a prendere nota delle informazioni contenute nella presente relazione. La Commissione trasmetterà la presente relazione, per informazione, anche al Parlamento europeo ed al Comitato economico e sociale.