



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 19 novembre 2021  
(OR. en)**

**14125/21**

**RC 47  
MI 863**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	18 novembre 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea

---

n. doc. Comm.:	COM(2021) 713 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 713 final.

All.: COM(2021) 713 final



Bruxelles, 18.11.2021  
COM(2021) 713 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide**

## 1. INTRODUZIONE

Sin dalla creazione dell'Unione europea la politica di concorrenza contribuisce a preservare e promuovere la **prosperità economica dell'Unione**. L'energica applicazione delle norme in materia di concorrenza giova ai consumatori e ai clienti europei (cittadini e imprese) consentendo loro di operare scelte sul mercato e di beneficiare di prodotti e servizi innovativi a prezzi accessibili<sup>1</sup>. Nutre il tessuto dinamico e vigoroso dell'economia europea, che si compone di imprenditori, start-up e leader globali di tutte le dimensioni, dalle piccole e medie imprese (PMI) ai conglomerati multinazionali.

**La pandemia di COVID-19 ha dimostrato ancora una volta come l'economia europea sia in grado di assumere un ruolo guida grazie alla sua resilienza e alle sue capacità innovative:** l'industria europea ha sviluppato e immesso sul mercato in tempi record vaccini efficaci contro la COVID-19 e li ha forniti a tutto il mondo. È stata in grado di adattarsi alle esigenze della crisi convertendo le linee di produzione per fornire mascherine e dispositivi di protezione individuale a vantaggio di tutti i cittadini europei. Le imprese europee hanno modificato rapidamente i propri modelli di business e molte sono passate al commercio elettronico da un giorno all'altro. Ciò non sarebbe stato possibile senza la flessibilità, la spinta all'innovazione e gli incentivi per il successo infusi nell'economia europea in decenni di applicazione delle norme in materia di concorrenza e relativa regolamentazione.

La politica della concorrenza ha inoltre svolto un ruolo importante nello strumentario di risposta alle crisi dell'Unione, dimostrando la sua capacità innata di reagire rapidamente a repentini mutamenti dell'economia. Il **quadro temporaneo per gli aiuti di Stato**, adottato dalla Commissione a marzo 2020, ha attivato un sostegno necessario e proporzionato alle imprese in difficoltà da parte degli Stati membri, assicurando nel contempo parità di trattamento e limitando le indebite distorsioni della concorrenza che danneggerebbero il mercato unico<sup>2</sup>. Il **quadro temporaneo in materia di antitrust** adottato ad aprile 2020 ha fornito orientamenti e certezza del diritto alle imprese, ad esempio quando cooperano per preservare le catene di approvvigionamento in un contesto di chiusura delle frontiere o per colmare le carenze di medicinali e dispositivi medici ospedalieri fondamentali o superare le strozzature nella produzione di vaccini<sup>3</sup>. In diversi settori, la politica della concorrenza si è integrata senza soluzione di continuità con le altre politiche sociali ed economiche dell'Unione per sostenere i settori e i lavoratori più colpiti e ha attenuato l'impatto della crisi sulle imprese, incluse PMI e start-up<sup>4</sup>.

Grazie al successo delle campagne di vaccinazione e alla progressiva riapertura delle attività sociali ed economiche, l'economia europea è ora sulla buona strada verso una forte ripresa, sebbene cresca ancora a ritmi diversi e sia soggetta ai rischi dovuti alle crescenti tensioni nelle catene di approvvigionamento, all'aumento dei prezzi dell'energia e alla recrudescenza dei

---

<sup>1</sup> Nel 2020 il risparmio totale stimato dei clienti derivante da divieti di cartello e interventi in materia di concentrazioni ammontava a un importo compreso tra 14 e 23,3 miliardi di EUR (cfr. la relazione annuale di attività 2020 della DG COMP). Nel 2019 le norme in materia di aiuti di Stato hanno contribuito a convogliare il 51 % di tutti gli aiuti concessi dagli Stati membri verso la tutela dell'ambiente e il risparmio energetico e il 10 % verso la R&S.

<sup>2</sup> C(2020) 1863, GU C 91I del 20.3.2020, pag. 1.

<sup>3</sup> C(2020) 3200, GU C 116I dell'8.4.2020, pag. 7.

<sup>4</sup> Ad esempio lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE), le iniziative di investimento in risposta al coronavirus (CRII e CRII+), l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita e l'iniziativa "corsie verdi".

contagi da COVID-19 in alcuni Stati membri<sup>5</sup>. Sebbene abbiamo avuto prova della resilienza, ingegnosità e capacità di adattamento delle imprese dell'UE, siamo stati anche esposti a nuove vulnerabilità e vecchie dipendenze, nonché a disegualianze socioeconomiche e territoriali che devono essere corrette. La crisi ha rivelato l'interdipendenza delle catene globali del valore e il valore di un mercato unico integrato a livello mondiale. Il compito che ci attende può sembrare improbo: percorrere l'ardua salita verso la ripresa dopo la COVID-19 e trarre insegnamenti dalle vulnerabilità osservate, rafforzando nel contempo la resilienza delle imprese europee e mettendole in condizione di guidare la duplice transizione verde e digitale, senza lasciare indietro nessuno.

Infatti l'economia europea si trova a un importante crocevia: da un lato, la necessità di una ripresa economica da una profonda crisi caratterizzata da variazioni estreme sia dell'offerta che della domanda, in Europa e non solo; dall'altro, la necessità di profondi cambiamenti delle pratiche e dei modelli di business e di massicci investimenti a lungo termine, atti a garantire le transizioni verde e digitale e la futura competitività e autonomia strategica aperta dell'Unione in un contesto globale. Il bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027 e NextGenerationEU, in particolare attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza<sup>6</sup> e il pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU), offrono un'occasione irripetibile di investire in un'economia che realmente risponda alle esigenze future. Tuttavia il solo sostegno pubblico non può assicurare un cambiamento concreto; sebbene possa contribuire a fornire i mezzi necessari, le imprese devono anche sentire la necessità di innovare, di proporre soluzioni nuove e più efficienti e di investire su vasta scala. **La concorrenza contribuisce a tale impulso stimolando le imprese a innovare e a investire per avere successo sul mercato, garantendo che le imprese europee di tutte le dimensioni godano di parità di condizioni e che i consumatori dell'UE continuino a beneficiare del processo competitivo.**

Al fine di conseguire tali obiettivi, **l'Europa necessita di un mercato unico forte e resiliente** che sostenga l'imprenditorialità in tutte le sue fasi, consenta alle imprese di tutte le dimensioni di trarre il massimo vantaggio dalla dimensione europea e di ottenere loro stesse una dimensione adatta a competere meglio in un'economia globalizzata. Necessita di mercati competitivi che inviino i giusti segnali di prezzo per stimolare gli investimenti volti a consentire e diffondere innovazioni pionieristiche per prodotti, servizi e catene del valore più ecologici, infrastrutture e strumenti digitali più avanzati (ad esempio cloud, microprocessori, intelligenza artificiale) e tecnologie produttive meno inquinanti e più efficienti. Necessita di un mercato del lavoro equo, con azioni concrete volte a colmare le carenze di competenze esistenti ed emergenti e le disegualianze nella forza lavoro. Necessita di una scelta di prodotti e servizi che contribuisca a creare catene di approvvigionamento affidabili e diversificate e a soddisfare tempestivamente la domanda delle imprese e dei consumatori europei. Necessita altresì che tali scelte siano accessibili a tutti, a vantaggio soprattutto delle famiglie e delle PMI. Infine necessita del mantenimento della coesione nel mercato unico, in modo tale che il relativo rafforzamento non comporti un aumento delle disparità a livello economico, sociale e territoriale.

---

<sup>5</sup> Secondo le previsioni economiche d'autunno 2021 della Commissione, nell'UE si prospetta una crescita del PIL pari al 5 % nel 2021, al 4,3 % nel 2022 e al 2,5 % nel 2023. Le previsioni indicano che nel 2021 e nel 2022 i tassi di crescita per la zona euro saranno identici a quelli previsti per l'UE, mentre nel 2023 il tasso di crescita per la zona euro sarà pari al 2,4 %.

<sup>6</sup> Mediante lo strumento di sostegno tecnico, gli Stati membri possono richiedere un sostegno per elaborare e attuare riforme e investimenti, tra l'altro, al fine di garantire la conformità alle norme in materia di aiuti di Stato in fase di attuazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza (cfr. il regolamento (UE) 2021/240, del 10 febbraio 2021, che istituisce uno strumento di sostegno tecnico).

**Tutto ciò richiede rigore ed efficacia nella politica della concorrenza e nell'applicazione delle relative norme**, al fine di conferire all'economia europea l'agilità necessaria per affrontare il percorso verso la ripresa e realizzare la duplice ambizione verde e digitale in maniera sostenibile e inclusiva dal punto di vista sociale e territoriale. Al fine di conseguire tali obiettivi a livello di Unione europea, la Commissione collabora strettamente con le autorità nazionali garanti della concorrenza degli Stati membri e sotto il controllo degli organi giurisdizionali dell'Unione.

Al momento la Commissione opera una **revisione inedita per portata e ambizione degli strumenti della politica della concorrenza** per garantire che continuino tutti (concentrazioni, antitrust e controllo degli aiuti di Stato) a rispondere allo scopo per cui esistono. Parallelamente la Commissione intende dotarsi di nuovi strumenti volti a far fronte alle sfide emergenti nel mercato unico, come ad esempio i gatekeeper digitali o gli effetti distorsivi delle sovvenzioni estere. Questa revisione, associata a un'applicazione rigorosa e costante delle norme in materia di concorrenza, mira a consentire alle imprese dell'UE di guidare la duplice transizione e favorire la resilienza del mercato unico. I dettagli e le tempistiche di tale lavoro sono illustrati nell'allegato della presente comunicazione.

Nel contempo, al di là delle frontiere europee, vi è uno **slancio verso un'applicazione e una convergenza internazionale rafforzate nella politica e nelle pratiche di applicazione in materia di concorrenza** in un numero crescente di giurisdizioni. Ciò è importante per assicurare una concorrenza leale in tutti i settori e per consentire alle imprese europee di raggiungere un livello di efficienza. Si prevede che nel 2024 l'85 % della crescita del PIL mondiale sarà generata in paesi extra-UE. Il Fondo monetario internazionale ha recentemente sottolineato il ruolo importante della concorrenza nel prevenire l'eccessiva concentrazione del mercato, promuovere l'innovazione e sostenere una ripresa vivace<sup>7</sup>. Discussioni analoghe hanno avuto luogo in seno al G7<sup>8</sup> e i partner che condividono gli stessi principi stanno adottando un approccio "pangovernativo" per promuovere la concorrenza nelle rispettive economie<sup>9</sup>. Tuttavia è improbabile che ciò avvenga in tutte le giurisdizioni. Pertanto tali attività di sensibilizzazione e cooperazione in materia di concorrenza a livello internazionale integrano gli strumenti della politica commerciale dell'UE elaborati per garantire scambi liberi ed equi a livello globale e bilaterale; integrano altresì le iniziative dell'UE volte a promuovere lo sviluppo e la cooperazione internazionali, come ad esempio i partenariati internazionali per parare le vulnerabilità delle catene di approvvigionamento strategiche.

---

<sup>7</sup> *Rising Market Power—A Threat to the Recovery?* (<https://blogs.imf.org/2021/03/15/rising-market-power-a-threat-to-the-recovery/>). Cfr. anche il documento strategico in materia di concorrenza dal titolo "*Industry concentration and competition policy*" (<https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-11/Competition%20Policy%20Brief%20-%20Industry%20concentration%20and%20competition%20policy%202-2021.pdf>).

<sup>8</sup> Dichiarazione ministeriale del G7 sul digitale e la tecnologia del 28 aprile 2021 (<https://www.gov.uk/government/publications/g7-digital-and-technology-ministerial-declaration>) e comunicato del vertice del G7 di Carbis Bay (<https://www.consilium.europa.eu/media/50361/carbis-bay-g7-summit-communicue.pdf>).

<sup>9</sup> Ad esempio, nel decreto esecutivo del Presidente degli Stati Uniti Joe Biden del 9 luglio 2021, che incrementa le risorse delle autorità statunitensi garanti della concorrenza e stabilisce un nuovo approccio per promuovere la concorrenza in tutti i settori economici degli Stati Uniti al fine di ridurre il potere dei monopoli e dei mercati concentrati nei principali settori (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>). Cfr. anche l'unità CANARI per l'applicazione digitale in Canada ([https://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/h\\_00018.html#DigitalEnforcement](https://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/h_00018.html#DigitalEnforcement)).

In tale contesto, la presente comunicazione illustra:

- il percorso verso un'eliminazione graduale delle misure legate alla crisi nell'ambito del quadro temporaneo per gli aiuti di Stato, accompagnata da misure atte a generare e raccogliere gli investimenti privati nella fase di ripresa (**sezione 2**); e
- il contributo che l'attuale revisione su vasta scala della politica della concorrenza e dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza apporta agli sforzi dell'Unione volti a conseguire le transizioni verde e digitale in un mercato unico resiliente (**sezione 3**).

## **2. CONTRIBUTO DEL QUADRO TEMPORANEO PER GLI AIUTI DI STATO AD ACCELERARE LA RIPRESA**

Allo scoppio della pandemia di COVID-19 a marzo 2020 la vita sociale ed economica dei cittadini dell'UE si è interrotta bruscamente: è stato chiesto loro di rimanere a casa, mentre le scuole, i negozi e gli uffici hanno chiuso e le fabbriche hanno cessato l'attività. Senza un sostegno pubblico straordinario, imprese altrimenti sostenibili sotto il profilo economico sarebbero dovute uscire dal mercato e in innumerevoli casi sarebbero venuti a mancare i mezzi di sostentamento.

La Commissione si è avvalsa della piena flessibilità che le norme in materia di aiuti di Stato consentono in circostanze eccezionali per adottare il **quadro temporaneo per gli aiuti di Stato**, al fine di fornire agli Stati membri un pacchetto di strumenti su misura a sostegno dell'economia durante questo periodo difficile. Negli ultimi 18 mesi la Commissione ha continuato ad adeguare le norme alle mutevoli esigenze degli Stati membri e delle imprese attraverso cinque modifiche al quadro<sup>10</sup>, consentendo agli Stati membri di adottare un'ampia gamma di misure di sostegno. Ad oggi la Commissione ha adottato più di 670 decisioni e approvato aiuti di Stato per oltre 3 000 miliardi di EUR in tutti i 27 Stati membri<sup>11</sup>, che interessano vari settori economici mediante diversi tipi di aiuti, compreso un sostegno mirato alle PMI. Tali decisioni sono state adottate in tempi record, grazie a procedure speciali di adozione e alla stretta collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri.

Il quadro temporaneo per gli aiuti di Stato contiene **salvaguardie volte a garantire che il sostegno pubblico non causi distorsioni della parità di condizioni sul mercato unico**<sup>12</sup>. Tuttavia la Commissione ha continuato a vigilare **sull'impatto del sostegno straordinario** in considerazione delle notevoli differenze nelle capacità dei bilanci nazionali degli Stati membri di rispondere alla crisi e fornire sostegno<sup>13</sup>. La Commissione procederà inoltre a una

---

<sup>10</sup> C(2020) 2215 del 3 aprile 2020, C(2020) 3156 dell'8 maggio 2020, C(2020) 4509 del 29 giugno 2020, C(2020) 7127 del 13 ottobre 2020 e C(2021) 564 del 28 gennaio 2021.

<sup>11</sup> Ciò riguarda solo il sostegno pubblico per cui era necessaria una notifica alla Commissione ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato dell'UE.

<sup>12</sup> Ad esempio, fissando massimali di aiuto per beneficiario e imponendo misure per affrontare le distorsioni della concorrenza per ingenti ricapitalizzazioni delle imprese con un significativo potere di mercato.

<sup>13</sup> Dai dati trasmessi dagli Stati membri si evince che, nel periodo compreso tra la metà di marzo e la fine di dicembre 2020, dei 2 960 miliardi di EUR di aiuti che erano stati approvati fino a quel momento ne sono stati spesi circa 544. A livello di UE-27, ciò ammonta a circa il 3,9 % del PIL dell'UE. In termini assoluti, nel corso di tale periodo la Francia rappresenta più di un quarto del totale degli aiuti concessi (155,36 miliardi di EUR), seguita dall'Italia con il 19,8 % del totale degli aiuti concessi (107,9 miliardi di EUR), dalla Germania con il 19,1 % del totale degli aiuti concessi (104,25 miliardi di EUR) e dalla Spagna con il 16,7 % (90,8 miliardi di EUR). In termini relativi, la Spagna ha erogato aiuti pari al 7,3 % del proprio PIL, seguita da Francia (6,4 %),

valutazione ex post dell'applicazione del quadro temporaneo per gli aiuti di Stato e trarrà dalla sua attuazione insegnamenti per il futuro, con riferimento sia agli aspetti procedurali sia all'impatto dei vari tipi di aiuti consentiti, ad esempio per le PMI, sulla concorrenza nel mercato unico.

### ***Eliminazione graduale del quadro temporaneo per gli aiuti di Stato nel percorso verso la ripresa***

Come già stabilito nell'aggiornamento della strategia industriale<sup>14</sup>, le misure di sostegno in caso di crisi dovranno essere gradualmente eliminate quando la situazione economica lo consentirà, evitando nel contempo gli "effetti precipizio". Ciò è finalizzato a evitare una ripresa asimmetrica e il rischio di una divergenza economica ancora maggiore all'interno del mercato unico. **L'economia dell'UE può riprendersi con vigore solo se la ripresa coinvolge tutti.**

È in tale contesto che oggi la Commissione adotta la **sesta modifica del quadro temporaneo per gli aiuti di Stato**, con due obiettivi.

**In primo luogo**, si traccia il percorso verso una **graduale eliminazione delle misure legate alla crisi** in considerazione della ripresa economica osservata e sulla base dell'evoluzione della pandemia. La proroga di sei mesi, fino al 30 giugno 2022, delle misure in vigore nell'ambito del quadro temporaneo per gli aiuti di Stato eviterà che le imprese perdano improvvisamente il sostegno pubblico ancora necessario, in un momento in cui la grave perturbazione che colpisce le economie degli Stati membri non è ancora terminata. La proroga consentirà un'eliminazione coordinata del livello di sostegno a seconda delle diverse velocità di ripresa, dal momento che determinati settori nei diversi Stati membri sono ancora in ritardo rispetto ad altri.

**In secondo luogo**, la modifica introduce **i due nuovi strumenti atti a generare e raccogliere investimenti privati ai fini di una ripresa più rapida, più verde e più digitale**, illustrati qui di seguito.

- **Sostegno agli investimenti per una ripresa sostenibile** (fino al 31 dicembre 2022): questo strumento consente agli Stati membri di **creare incentivi diretti per gli investimenti privati** per rilanciare l'economia. Gli Stati membri possono servirsi di tale strumento per sostenere determinati settori o tipi di imprese al fine di contribuire a colmare la carenza di investimenti causata dalla pandemia di COVID-19. Al fine di evitare indebite distorsioni della concorrenza sono previste misure di salvaguardia, ad esempio per garantire che gli Stati membri istituiscano regimi a vantaggio di un numero significativo di imprese e per assicurare un contributo proprio sufficiente da parte delle imprese. Gli Stati membri possono avvalersi di tale strumento per accelerare le transizioni verde e digitale attraverso il sostegno a qualsiasi investimento che ritengano importante per velocizzare la ripresa delle rispettive economie dagli effetti devastanti della pandemia in maniera sostenibile e adeguata alle esigenze future. In generale è improbabile che gli investimenti che danneggiano in modo significativo gli obiettivi ambientali abbiano, sulla concorrenza e sugli scambi, effetti positivi sufficienti a compensarne gli effetti negativi. A seconda delle diverse esigenze

---

Italia (6,0 %), Grecia (4,4 %), Malta (3,9 %), Ungheria (3,7 %), Portogallo (3,6 %), Polonia (3,6 %) e Cipro (3,5 %).

<sup>14</sup> C(2021) 350 del 5 maggio 2021.

delle rispettive economie, spetta agli Stati membri stabilire le priorità e definire regimi in grado di stimolare gli investimenti privati.

Possono essere inclusi, senza pretesa di esaustività, gli esempi seguenti:

- messa in opera o potenziamento delle infrastrutture digitali necessarie per digitalizzare le imprese;
  - rinnovo delle attrezzature delle linee di produzione per nuovi prodotti (ad esempio attrezzature per la digitalizzazione, veicoli elettrici);
  - investimenti in nuove linee di produzione o macchinari per ampliare la produzione e ovviare alle carenze di approvvigionamento;
  - sostituzione di vecchi macchinari o attrezzature con attrezzature più efficienti o meno inquinanti;
  - investimenti in attrezzature necessarie a migliorare l'economia circolare/il riciclaggio e l'accesso sostenibile alle risorse;
  - sostegno all'aumento dell'efficienza energetica nell'edilizia;
  - sostegno alle imprese che desiderano acquistare biciclette elettriche, veicoli elettrici o altri tipi di mezzi di trasporto puliti; e/o
  - sostegno ai programmi di riqualificazione e miglioramento delle competenze per assicurare che l'industria abbia accesso a una forza lavoro qualificata.
- **Sostegno alla solvibilità** (fino al 31 dicembre 2023): la misura consente agli Stati membri di **mobilitare fondi privati** e metterli a disposizione per gli investimenti nelle **PMI, comprese le start-up e le imprese di piccola e media capitalizzazione**. Questo strumento è particolarmente importante alla luce dell'aumento dei livelli di indebitamento durante la crisi, in particolare delle imprese più piccole, alle quali consente di accedere al finanziamento del capitale proprio che hanno spesso difficoltà ad attrarre individualmente. Ad esempio gli Stati membri possono concedere garanzie a fondi di investimento dedicati che ridurranno i rischi per gli investitori privati e renderanno più attraenti gli investimenti nelle PMI, nelle start-up e nelle società di piccola e media capitalizzazione.

I due nuovi strumenti possono contribuire all'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

### **3. CONTRIBUTO DELLA POLITICA DELLA CONCORRENZA A UN MERCATO UNICO VERDE, DIGITALE E RESILIENTE**

La prosperità dell'Unione è profondamente radicata nel suo **impegno a favore dei principi dell'economia sociale di mercato** sanciti nel trattato di Lisbona. La politica della concorrenza fa parte di un ampio pacchetto di strumenti normativi e di applicazione volto a garantire che i mercati operino a vantaggio dei clienti e dei consumatori. Mantenendo i mercati aperti e competitivi e garantendo condizioni di parità, la politica della concorrenza contribuisce a conseguire le priorità più generali dell'Unione stabilite nelle sue politiche di regolamentazione.

Più concretamente, lo scopo della politica della concorrenza è prevenire e correggere le distorsioni del mercato attraverso un intervento pubblico efficace. Il controllo delle concentrazioni consente alle società di crescere attraverso l'acquisizione di altre imprese, inclusi concorrenti, fornitori o clienti, garantendo nel contempo che sul mercato in questione vi sia ancora un numero sufficiente di altre imprese in grado di offrire alternative,



contribuendo così a creare catene di approvvigionamento affidabili e diversificate. L'applicazione delle norme in materia di antitrust assicura che i partenariati tra imprese apportino benefici senza comportare la costituzione di cartelli dannosi o altri accordi anticoncorrenziali che limitano la disponibilità di prodotti o causano un aumento dei prezzi. Garantisce che le imprese dominanti non si servano del proprio potere di mercato per escludere i concorrenti o sfruttare i clienti. Il controllo degli aiuti di Stato disciplina l'utilizzo da parte degli Stati membri di risorse pubbliche limitate a sostegno di obiettivi di politica pubblica, contribuendo a conseguire livelli ottimali di investimenti nell'economia europea senza escludere gli investimenti privati o innescare pericolose corse alle sovvenzioni che compromettono il mercato unico. La maggior parte della spesa pubblica non costituisce aiuti di Stato e quasi tutta la spesa che rientra nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato è erogata direttamente dagli Stati membri alle imprese senza necessità di una notifica preventiva alla Commissione e della sua approvazione<sup>15</sup>.

In tale contesto, **la politica della concorrenza ha dimostrato di poter continuare a garantire la propria efficacia reagendo ai nuovi sviluppi del mercato e all'evoluzione degli obiettivi politici dell'Unione.** Le norme in materia di concorrenza hanno una capacità intrinseca di adattamento, in quanto sono applicate ai singoli casi tenendo conto delle specificità delle imprese e dei mercati al momento della valutazione, sulla base di informazioni aggiornate fornite dagli operatori dell'economia di mercato in merito alle condizioni attuali e agli sviluppi prevedibili del mercato. L'esperienza acquisita in relazione ai casi contribuisce alla continua revisione delle norme in materia di concorrenza. Nel corso degli anni tali revisioni hanno comportato, ove necessario, numerose serie di adeguamenti delle norme in materia di concorrenza<sup>16</sup>, nonché la creazione di nuovi strumenti<sup>17</sup>. Tali adeguamenti garantiscono che la politica della concorrenza continui a stimolare l'innovazione e a preservare, in linea con i trattati, un'economia sociale di mercato altamente competitiva, che in ultima analisi, avvantaggia i cittadini dell'UE.

La revisione in corso di tutti gli strumenti per la concorrenza (concentrazioni, antitrust e controllo degli aiuti di Stato) consentirà alle imprese dell'UE di guidare la duplice transizione e promuoverà la resilienza del mercato unico, garantendo nel contempo a clienti e consumatori una quota equa dei benefici che ne derivano, come sarà illustrato nelle sottosezioni seguenti. La politica della concorrenza preserva il buon funzionamento dei mercati affrontando al tempo stesso i pertinenti fallimenti del mercato, contribuendo così alla duplice transizione verde e digitale e alla resilienza del mercato unico. Conformemente alla sua prassi consolidata, la Commissione continuerà a tenere in considerazione gli aspetti ecologici, digitali e relativi alla resilienza per quanto pertinenti alla valutazione sotto il profilo della concorrenza.

La revisione in corso comprende la revisione degli strumenti orizzontali in materia di concorrenza, pertinenti per tutti i settori e gli strumenti. In particolare la Commissione **aggiungerà la comunicazione sulla definizione del mercato del 1997**, tenendo conto dei

---

<sup>15</sup> Fra l'altro, il regolamento generale di esenzione per categoria (C(2021) 5336, GU L 270 del 29.7.2021, pag. 39) agevola notevolmente l'erogazione di aiuti consentendo agli Stati membri di attuare direttamente gli aiuti sulla base di chiari criteri iniziali, senza la necessità di notificare tali misure alla Commissione e di attendere la sua approvazione. Gli aiuti oggetto di esenzione per categoria ammontavano a più del 96 % del totale degli aiuti di Stato concessi nell'UE dal 2015.

<sup>16</sup> Ad esempio, COM(2012) 0209 dal titolo "Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE" o SWD(2021) 66 dal titolo "Valutazione degli aspetti procedurali e giurisdizionali del controllo delle concentrazioni dell'UE".

<sup>17</sup> Ad esempio la direttiva sul risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust (GU L 349 del 5.12.2014, pag. 1).

significativi sviluppi degli ultimi vent'anni, in particolare la digitalizzazione e le nuove modalità di offerta di beni e servizi, e al fine di rispecchiare la natura sempre più interconnessa e globalizzata degli scambi commerciali<sup>18</sup>. In questo contesto la definizione del mercato è un passo importante nella valutazione della Commissione sui casi di concentrazioni e antitrust al fine di comprendere l'ambiente concorrenziale in cui operano le aziende, sia in un dato momento che in modo più dinamico. Dal momento che i mercati non sono statici, tale analisi deve essere ripetuta per ciascun caso, al fine di tenere conto dei cambiamenti nei processi di produzione, delle preferenze dei consumatori e di altre specificità del mercato, quali i cicli di innovazione, le catene di approvvigionamento, le specificità dei mercati digitali e dei relativi modelli di business, e della facilità di accesso a nuovi fornitori, o in risposta a cambiamenti normativi. Analogamente, anche la portata geografica di un mercato è soggetta a una nuova valutazione in ciascun caso, il che può comportare una ridefinizione dei mercati da locali a globali a seconda del funzionamento effettivo nella pratica, in particolare dal punto di vista dei clienti e dei consumatori. La Commissione non decide in che modo i mercati *dovrebbero* presentarsi: ai fini della valutazione sotto il profilo della concorrenza, la Commissione esamina il funzionamento di un determinato mercato nella pratica sulla base delle prove apportate dagli operatori del mercato.

Nella valutazione dei singoli casi la Commissione rafforzerà costantemente gli strumenti analitici per tenere conto delle tendenze e degli sviluppi probabili e futuri del mercato, anche in termini di modelli di business, tecnologie e struttura degli scambi, nell'ambito della valutazione concorrenziale dei casi di antitrust e concentrazioni, in termini di concorrenza potenziale e di probabilità di ingresso e/o espansione di concorrenti, anche da paesi terzi. In ultima analisi, la politica della concorrenza dell'UE e l'applicazione delle relative norme rispondono alle condizioni di mercato attuali e prevedibili.

La Commissione sta riesaminando il quadro per gli aiuti di Stato per **importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI)**. Tale quadro consente agli Stati membri e all'industria di unirsi per colmare le carenze del mercato o superare le sfide sociali mediante la realizzazione di ambiziosi progetti paneuropei in modo trasparente e inclusivo, garantendo nel contempo effetti di ricaduta positivi per l'economia dell'UE in generale. La valutazione del quadro in vigore ne ha dimostrato il buon funzionamento. Sono tuttavia opportuni alcuni adeguamenti mirati<sup>19</sup>, pur mantenendo l'attuale ambito di applicazione, al fine di consentire innovazioni pionieristiche, fino alla prima diffusione industriale, e investimenti infrastrutturali laddove sia necessario un intervento pubblico.

### 3.1 SOSTEGNO ALLA TRANSIZIONE VERDE

La lotta ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale è la sfida principale cui si confronta la nostra generazione. L'Unione ha posto il Green Deal europeo al centro della sua visione e della sua strategia di crescita, dal momento che ha intrapreso un percorso volto a garantire la sostenibilità ambientale e la neutralità climatica entro il 2050. L'obiettivo di riduzione delle emissioni di almeno il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 è diventato un impegno giuridicamente vincolante con l'entrata in vigore della normativa europea sul clima<sup>20</sup>. Il

---

<sup>18</sup> GU C 372 del 9.12.1997, pag. 5.

<sup>19</sup> Essi comprendono un ulteriore miglioramento dell'apertura degli IPCEI, l'agevolazione della partecipazione delle PMI e il chiarimento dei criteri per mettere in comune i fondi provenienti dai bilanci nazionali e dai programmi dell'UE.

<sup>20</sup> GU L 243 del 9.7.2021, pag. 1.

conseguimento di tali obiettivi richiede un quadro normativo solido e favorevole, che stabilisca norme vincolanti, rafforzi le ambizioni e incentivi i portatori di interessi ad adeguare il proprio comportamento. Lo scorso luglio la Commissione ha adottato il pacchetto "Pronti per il 55 %", una serie di proposte per rendere le politiche dell'UE in materia di clima, energia, uso del suolo, trasporti e fiscalità<sup>21</sup> idonee a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030. Una serie di altre strategie<sup>22</sup> nell'ambito del Green Deal mira ad affrontare la più ampia crisi ambientale e a realizzare un'economia circolare pulita ed efficiente dal punto di vista delle risorse.

**La politica della concorrenza può integrare il quadro normativo assicurando mercati forti e competitivi che inviino i giusti segnali di prezzo** affinché gli investimenti necessari confluiscono nelle tecnologie necessarie per la transizione, mantenendo bassi i costi per i contribuenti. Può contribuire a creare i giusti incentivi affinché le imprese utilizzino le risorse in modo efficiente, evitino gli attivi non recuperabili e innovino i processi produttivi a favore di una maggiore sostenibilità. Può sostenere una transizione giusta che attenui le conseguenze socioeconomiche e regionali derivanti dalla transizione verso economie climaticamente neutre.

In tale contesto, nel 2020 la Commissione ha avviato un processo di riflessione sul ruolo della politica della concorrenza nella transizione verde<sup>23</sup>. Tale processo ha rivelato una convergenza intorno all'importanza della politica della concorrenza nell'accompagnare le politiche dell'Unione in materia di ambiente, clima ed energia. Per conseguire gli obiettivi del Green Deal è infatti necessaria un'interazione efficace tra il quadro normativo e la politica della concorrenza.

### ***Colmare la carenza di investimenti verdi e realizzare una transizione giusta***

Il conseguimento degli obiettivi del Green Deal europeo richiederà ingenti investimenti pubblici e privati, motivo per cui almeno il 30 % dei 1 800 miliardi di EUR<sup>24</sup> del nuovo bilancio a lungo termine dell'Europa e di NextGenerationEU sarà utilizzato per contrastare i cambiamenti climatici. Nell'ambito dell'iniziativa faro di NextGenerationEU - il dispositivo per la ripresa e la resilienza - almeno il 37 % dei fondi assegnati agli Stati membri deve essere destinato a misure per il clima che contribuiscano alla transizione verde<sup>25</sup>. Tale finanziamento pubblico sarà importante anche per stimolare gli investimenti del settore privato, che dovrà necessariamente finanziare la maggior parte degli investimenti richiesti.

---

<sup>21</sup> Cfr. la proposta della Commissione relativa a un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2021) 564 final), la proposta della Commissione di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia (COM(2021) 563 final) e l'imminente proposta della Commissione relativa a BEFIT (Impresa in Europa: quadro per l'imposizione dei redditi).

<sup>22</sup> Ad es. Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente (COM(2020) 381 final); Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare - Per un'Europa più pulita e più competitiva (COM(2020) 98 final); Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita (COM(2020) 380 final); Un percorso verso un pianeta più sano per tutti - Piano d'azione dell'UE: "Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo" (COM(2021) 400 final).

<sup>23</sup> Conferenza dal titolo "Il contributo della politica della concorrenza al Green Deal europeo" del febbraio 2021, [https://ec.europa.eu/competition-policy/green-gazette/conference-2021\\_en](https://ec.europa.eu/competition-policy/green-gazette/conference-2021_en).

<sup>24</sup> A prezzi del 2018.

<sup>25</sup> Anche la politica di coesione sosterrà la transizione climatica con un contributo di almeno il 30 % del Fondo europeo di sviluppo regionale e il 37 % del Fondo di coesione. Inoltre il Fondo per una transizione giusta contribuirà ad affrontare le conseguenze economiche e sociali del processo di transizione climatica nei territori più colpiti.

Le norme in materia di aiuti di Stato hanno già dimostrato la loro validità: ad esempio, la **disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia**<sup>26</sup> ha contribuito a orientare programmi di sostegno pubblico ben concepiti verso il conseguimento degli obiettivi climatici del 2020, iniettando oltre 202 miliardi di EUR nell'economia, anche al fine di aumentare l'uso di fonti di energia rinnovabili laddove gli investimenti privati si sono rivelati insufficienti. Hanno inoltre contribuito a un uso efficace delle risorse pubbliche limitate: da quando le norme in materia di aiuti di Stato hanno iniziato a imporre procedure di gara concorrenziali per gli aiuti destinati a grandi impianti di energia rinnovabile, il costo di tali aiuti si è in numerosi casi più che dimezzato e alcuni progetti eolici offshore in Europa sono ora totalmente privi di sovvenzioni pubbliche<sup>27</sup>.

In futuro l'ampia revisione da parte della Commissione delle norme in materia di aiuti di Stato sosterrà ulteriormente gli ambiziosi obiettivi in materia di clima, energia e ambiente, cercando nel contempo di attirare gli investimenti privati. Si citano di seguito alcuni esempi.

La revisione della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia, denominata anche **disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia**, la cui applicazione è prevista a partire dal 2022, e la revisione delle relative sezioni del **regolamento generale di esenzione per categoria** (RGEC) mirano a garantire un quadro coerente, orientato al futuro e flessibile per consentire agli Stati membri di fornire il sostegno necessario alla realizzazione del Green Deal. A tal fine, la Commissione prevede che la nuova disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia<sup>28</sup> consenta, ad esempio, il sostegno agli sforzi di decarbonizzazione dell'industria sulla base di qualsiasi tecnologia in grado di realizzare la transizione verde, attraverso l'utilizzo di strumenti come i contratti per differenza sul carbonio, ad esempio in relazione alla fornitura di idrogeno a basse emissioni di carbonio<sup>29</sup>. Propone, ad esempio, di sostenere misure che rendano economicamente sostenibili i processi di produzione a zero o basse emissioni (anche mediante la conversione degli impianti esistenti in un contesto in cui è necessaria una maggiore elettrificazione). In considerazione dell'approccio di ampio respiro necessario, la Commissione prevede di agevolare il sostegno anche in settori quali l'economia circolare e la biodiversità, la mobilità pulita o a zero emissioni e l'efficienza energetica nell'edilizia.

La revisione in corso delle norme in materia di aiuti di Stato mira a garantire **la coerenza con i principi normativi, sia consolidati che nuovi, pertinenti per il Green Deal europeo**, come il principio "chi inquina paga". Tali norme dedicano inoltre particolare attenzione al principio "non arrecare un danno significativo" nella valutazione individuale degli effetti positivi e negativi. A tal fine il progetto di disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia sosterrrebbe l'eliminazione graduale dei combustibili fossili indicando che il sostegno statale a favore di progetti che interessano tali combustibili, in particolare quelli più inquinanti come il petrolio, il carbone e la lignite, difficilmente sarà considerato compatibile con le norme in materia di aiuti di Stato<sup>30</sup>. Più in generale la

---

<sup>26</sup> Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, 2014/C 200/01.

<sup>27</sup> Cfr. "Studio di supporto della valutazione retrospettiva della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia", disponibile all'indirizzo:

[https://ec.europa.eu/competition-policy/document/download/69020dc0-b852-4952-9319-542637228f91\\_en](https://ec.europa.eu/competition-policy/document/download/69020dc0-b852-4952-9319-542637228f91_en).

<sup>28</sup> Cfr. il progetto per la consultazione: [https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2021-cccag\\_en](https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2021-cccag_en)

<sup>29</sup> Ossia i contratti che conferiscono ai beneficiari il diritto a un pagamento pari alla differenza tra un prezzo fisso e un prezzo di riferimento.

<sup>30</sup> Lo stesso vale per le misure che comportano nuovi investimenti nel gas naturale, a meno che gli Stati membri non dimostrino l'assenza di un effetto di permanenza di tecnologie vecchie (lock-in). Gli Stati membri devono

Commissione può, se del caso, tenere conto delle esternalità negative nell'ambito della valutazione degli effetti negativi dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi.

Il Green Deal europeo necessita inoltre di **incentivi adeguati per innovare e fornire prodotti più puliti ai consumatori**. Sebbene tali sforzi siano sostenuti principalmente dalla regolamentazione, la politica della concorrenza può contribuire a stimolare ulteriormente la domanda dei consumatori di prodotti più puliti e a creare le giuste condizioni quadro. Ad esempio, il progetto di disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia propone di agevolare gli aiuti per l'acquisto di veicoli a zero o basse emissioni e per gli investimenti nelle relative infrastrutture di ricarica e rifornimento e consentirà di sostenere processi di produzione più verdi.

La strategia della Commissione per una mobilità sostenibile e intelligente sottolinea nello specifico il contributo delle norme in materia di concorrenza all'obiettivo di realizzare la duplice transizione in tutti i modi di trasporto<sup>31</sup>. In particolare, la revisione in corso delle norme in materia di aiuti di Stato relative al **settore dei trasporti** servirà a supportare la ripresa sostenibile del settore dalla pandemia di COVID-19 e a rafforzarne la capacità di transizione verso la neutralità climatica entro il 2050, segnatamente dando ai modi meno inquinanti maggiori opportunità di competere a parità di condizioni<sup>32</sup> e fornendo un quadro per gli investimenti verdi. Dal 2008 la Commissione ha approvato circa 130 misure volte a promuovere l'efficienza e la sostenibilità del mercato interno dei trasporti dell'UE, anche attraverso **il miglioramento della digitalizzazione, l'aumento dell'interoperabilità del trasporto ferroviario e il sostegno a soluzioni di trasporto più sostenibili rispetto al trasporto su strada**, come le vie navigabili interne e il trasporto intermodale<sup>33</sup>. La revisione delle norme in materia di aiuti di Stato applicabili al trasporto ferroviario<sup>34</sup> le renderà pienamente conformi alle priorità fondamentali dell'Unione. Mira a sostenere ulteriormente il passaggio a modi di trasporto più sostenibili introducendo maggiori agevolazioni procedurali per le misure di aiuto nel settore del trasporto terrestre e intermodale più ecologico attraverso le esenzioni per categoria. A tal fine la Commissione valuta anche la possibilità di adottare una proposta di regolamento del Consiglio che le consenta di adottare regolamenti di esenzione per categoria nel settore del trasporto terrestre a norma dell'articolo 93 TFUE.

La politica degli aiuti di Stato ha inoltre un ruolo importante da svolgere nell'**instaurazione delle condizioni propizie alle innovazioni pionieristiche** necessarie per realizzare il Green Deal europeo, laddove i rischi sono troppo elevati per essere sostenuti da una singola impresa o un unico Stato membro. Con oltre 6 miliardi di EUR di finanziamenti degli Stati membri, e la conseguente liberazione di ulteriori 14 miliardi di EUR di investimenti privati, i due IPCEI sulla catena del valore delle batterie hanno consentito investimenti ingenti nella ricerca e

---

inoltre spiegare, tra l'altro, in che modo intendono garantire che tali investimenti contribuiscano al conseguimento degli obiettivi climatici per il 2030 e il 2050 dell'Unione e in che modo eviteranno di creare un effetto di lock-in per l'utilizzo del gas naturale.

<sup>31</sup> COM(2020) 789 final.

<sup>32</sup> COM (2020) 789 final, paragrafo 76.

<sup>33</sup> Nel contesto della pandemia di coronavirus, le norme in materia di aiuti di Stato dell'UE hanno consentito agli Stati membri di mantenere la competitività degli operatori ferroviari per il trasporto di merci e passeggeri commerciali, in linea con gli obiettivi del Green Deal dell'UE: dall'inizio della pandemia, la Commissione ha approvato otto misure di aiuto alle imprese ferroviarie sotto forma di riduzione dei diritti di accesso alle linee ferroviarie, per un bilancio totale approvato pari a circa 1,6 miliardi di EUR.

<sup>34</sup> Cfr.: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13154-Trasporto-ferroviario-revisione-degli-orientamenti-in-materia-di-aiuti-di-Stato\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13154-Trasporto-ferroviario-revisione-degli-orientamenti-in-materia-di-aiuti-di-Stato_it); [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13153-Trasporti-terrestri-piu-ecologici-norme-semplificate-in-materia-di-aiuti-di-Stato-nuovo-regolamento-di-abilitazione-\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13153-Trasporti-terrestri-piu-ecologici-norme-semplificate-in-materia-di-aiuti-di-Stato-nuovo-regolamento-di-abilitazione-_it)

nell'innovazione, nonché nella prima applicazione industriale di nuove tecnologie per le batterie, garantendo nel contempo effetti di ricaduta positivi per l'industria europea in generale<sup>35</sup>. Analogamente, la Commissione continuerà a sostenere attivamente gli Stati membri nell'elaborazione di **IPCEI a sostegno di tecnologie e sistemi a idrogeno pulito**.

Infine i nuovi **orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale**<sup>36</sup> consentono agli Stati membri di sostenere le regioni meno favorite e quelle confrontate a sfide di transizione o strutturali, in particolare le regioni del Fondo per una transizione giusta, e di adeguarsi alla transizione verde e climatica garantendo nel contempo parità di condizioni tra gli Stati membri. Ciò è importante poiché le norme in materia di aiuti di Stato devono continuare a preservare l'integrità del mercato interno tenendo conto degli obiettivi di coesione sanciti dai trattati dell'UE, che sono al centro dell'integrazione europea<sup>37</sup>.

### ***Applicazione e cooperazione per promuovere gli obiettivi del Green Deal europeo***

Oltre a consentire il necessario finanziamento pubblico, la Commissione può anche promuovere gli obiettivi del Green Deal europeo attraverso un'energica applicazione delle norme in materia di antitrust e concentrazioni. Ad esempio, a luglio 2021 la Commissione ha inflitto un'ammenda di 875 milioni di EUR a cinque case automobilistiche per aver concertato un rallentamento della diffusione di sviluppi tecnici in grado di ridurre l'inquinamento da veicoli<sup>38</sup>.

La politica della concorrenza può contribuire ulteriormente alla transizione verde **consentendo alle imprese di cooperare per perseguire insieme iniziative realmente verdi, evitando nel contempo l'ecologismo di facciata che danneggerebbe i consumatori**. Ove opportuno, nella valutazione sotto il profilo della concorrenza si dovrebbe tener conto delle preferenze dei consumatori verso prodotti, servizi e tecnologie sostenibili. Ad esempio, gli accordi che limitano la concorrenza potrebbero essere esentati dal divieto di cui all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, se i vantaggi che comportano per i clienti compensano il danno che arrecano loro. Tali benefici possono includere, ad esempio, la sostituzione di un prodotto non sostenibile con uno sostenibile e pertanto il miglioramento della sua longevità o di altre caratteristiche, aumentando così il valore che i consumatori gli attribuiscono<sup>39</sup>.

Per aiutare gli agricoltori europei a far fronte a inquinamento, cambiamenti climatici e le altre sfide di sostenibilità, la riforma della politica agricola comune prevede una nuova deroga alle

---

<sup>35</sup> Decisione della Commissione del 9 dicembre 2019 nei casi SA.54793, SA.54801, SA.54794, SA.54806, SA.54808, SA.54796 e SA.54809 – *IPCEI d'estate sulle batterie*; e del 26 gennaio 2021 nei casi SA.55855, SA.55840, SA.55844, SA.55846, SA.55858, SA.55831, SA.56665, SA.55813, SA.55859, SA.55819, SA.55896 e SA.55854 – *IPCEI d'autunno sulle batterie*.

<sup>36</sup> GU C 153 del 29.4.2021, pag. 1.

<sup>37</sup> Cfr. anche COM(2020) 21 final, "Piano di investimenti per un'Europa sostenibile".

<sup>38</sup> Decisione della Commissione dell'8 luglio 2021 sul caso AT.40178 – *Emissioni delle autovetture*. Un altro esempio è l'approvazione da parte della Commissione della concentrazione tra Schwarz Group e Suez Waste Management a condizione che le parti cedessero gli attivi per garantire che i clienti continuassero a beneficiare di servizi di selezione degli imballaggi leggeri meno inquinanti (decisione del 14 aprile 2021 nel caso M.10047).

<sup>39</sup> Per ulteriori esempi si veda il documento strategico in materia di concorrenza dal titolo "Politica della concorrenza a sostegno dell'ambizione verde europea" (<https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/63c4944f-1698-11ec-b4fe-01aa75ed71a1>).

È possibile prendere in considerazione benefici analoghi nella valutazione degli effetti delle concentrazioni, nella misura in cui siano proposti dalle parti dell'operazione e siano verificabili, specifici della concentrazione e vantaggiosi per i consumatori.

norme antitrust in relazione agli accordi di sostenibilità agricola<sup>40</sup>. La Commissione elaborerà orientamenti per aiutare i portatori di interessi ad attuare la nuova deroga.

La Commissione è pronta a rispondere alle richieste di orientamenti delle imprese al fine di offrire certezza del diritto, anche laddove le imprese prevedano di concludere accordi per perseguire obiettivi di sostenibilità. Parallelamente, nella revisione in corso dei **regolamenti e degli orientamenti orizzontali di esenzione per categoria** esamina le situazioni in cui la cooperazione tra concorrenti può contribuire a prodotti o processi di produzione più sostenibili.

### 3.2 SOSTEGNO ALLA TRANSIZIONE DIGITALE

La crisi della COVID-19 ha determinato un'enorme accelerazione della trasformazione digitale dell'economia europea. Quasi dall'oggi al domani il lavoro e lo studio a distanza sono diventati la norma, le imprese sono passate al commercio elettronico su una scala senza precedenti e le pubbliche amministrazioni hanno sviluppato applicazioni digitali per erogare servizi pubblici. Ciò dimostra l'innata capacità di adattamento e il potenziale di innovazione dell'Europa. Tuttavia non è il momento dell'autocompiacimento: molti settori dell'economia europea e numerose regioni, soprattutto le meno sviluppate, sono ancora in ritardo in termini di trasformazione digitale, si tratti di accesso a competenze adeguate o di impiego di infrastrutture e capacità all'avanguardia o ancora di utilizzo di strumenti digitali nelle imprese per aumentare la produttività. La comunicazione "Bussola per il digitale per il 2030: il modello europeo per il decennio digitale" fissa obiettivi e traguardi per la trasformazione digitale dell'UE da qui al 2030, allo scopo di creare un futuro digitale antropocentrico, sostenibile e prospero per i cittadini e le imprese dell'Unione. Il 15 settembre 2021 la Commissione ha proposto una decisione colegislativa che istituisce un programma politico, il "Percorso per il decennio digitale", in cui sono integrati gli obiettivi e i traguardi digitali e forniti strumenti concreti per conseguirli mediante la cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri<sup>41</sup>. Almeno il 20 % dei fondi assegnati agli Stati membri nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza devono essere utilizzati per misure che contribuiscono alla transizione digitale<sup>42</sup>.

Data la crescente importanza dell'economia digitale, l'UE non dovrebbe rimanere indietro nel progresso della digitalizzazione, preservando nel contempo condizioni competitive e di parità sul mercato unico digitale. La politica degli aiuti di Stato può contribuire ad affrontare la necessità di investimenti su larga scala a sostegno dello sviluppo dell'infrastruttura necessaria come colonna portante dell'economia digitale, senza ridurre gli investimenti privati e contribuendo a colmare il divario digitale. Parallelamente il mantenimento della concorrenza

---

<sup>40</sup> La disposizione esenta dall'applicazione dell'articolo 101 TFUE gli accordi di sostenibilità agricola conclusi tra produttori e/o altri attori della catena del valore alimentare volti a conseguire standard più elevati di quelli imposti dalla legge in termini di tutela dell'ambiente, prevenzione dei cambiamenti climatici, salute e benessere degli animali. La deroga si applica solo se le restrizioni della concorrenza risultanti dagli accordi di sostenibilità in vigore sono indispensabili per il raggiungimento dello standard desiderato, ossia non limitano la concorrenza più del necessario. La deroga offre agli agricoltori la possibilità di adottare pratiche più rispettose dell'ambiente in agricoltura in cambio di vari vantaggi (prezzi più elevati, rapporti di fornitura più a lungo termine, ecc.).

<sup>41</sup> COM(2021) 574 final.

<sup>42</sup> Le misure per incoraggiare la produzione e la distribuzione di contenuti digitali, come i media digitali, contribuiscono a tale traguardo come parte integrante degli sforzi volti a sostenere la ripresa e la trasformazione digitale dei mezzi di informazione e dei settori audiovisivi (cfr. COM(2020)784 final e il modello guida sulla digitalizzazione dei mezzi d'informazione:

[https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/template\\_RFF\\_digitalisation\\_of\\_news\\_media.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_digitalisation_of_news_media.pdf))

sui mercati digitali rimane un obiettivo centrale della politica della concorrenza. Per quanto riguarda le piattaforme online, che presentano tipicamente forti effetti di rete e dinamiche "chi vince prende tutto" e importanti economie di scala con costi marginali vicini allo zero, è fondamentale garantire sin da subito l'apertura, l'equità e la contendibilità. Date le specificità delle piattaforme online è necessario sia continuare a controllare il rispetto delle norme in materia di concorrenza sia integrare e completare lo strumentario al fine di ottenere il massimo dalle stesse piattaforme e dall'economia dei dati.

### ***Colmare la carenza di investimenti digitali***

Esistono diversi tipi di infrastruttura digitale e persiste una grande carenza di investimenti<sup>43</sup>. In tal senso, richiedono particolare attenzione le reti di connettività, poiché rappresentano la base di un'economia e di una società digitali, rilevanti praticamente per tutte le imprese e i cittadini. La digitalizzazione implica un aumento costante delle esigenze degli utenti in termini di larghezza di banda per l'upload e il download. La comunicazione "Bussola per il digitale" prevede che al più tardi entro il 2030 tutte le famiglie europee siano coperte da una rete Gigabit e che tutte le zone abitate siano coperte dal 5G<sup>44</sup>.

Buona parte degli investimenti nell'infrastruttura delle telecomunicazioni proviene da investitori privati. Per aumentare l'efficacia in termini di costi dello sviluppo di una propria rete, la Commissione esorta gli operatori privati a cooperare nella cosiddetta "**condivisione delle reti**", sempre senza ridurre indebitamente la concorrenza in ciascun caso specifico<sup>45</sup>. In futuro la Commissione, potrebbe fornire ulteriori orientamenti sulla condivisione delle reti nell'ambito della revisione degli orientamenti orizzontali.

La politica degli aiuti di Stato ha una funzione chiave nel raggiungimento dei traguardi del decennio digitale così da contribuire a colmare il divario digitale, garantendo un livello più elevato di copertura della banda larga, specialmente nelle zone rurali e remote, e di penetrazione, e sostenendo una migliore qualità e servizi più accessibili<sup>46</sup>. La **disciplina in materia di aiuti di Stato per la banda larga**<sup>47</sup> e le norme dell'RGEC agevolano lo sviluppo di reti sicure ed efficienti in maniera mirata e sostenibile, laddove sia improbabile che i fornitori privati investano in un livello di infrastruttura adeguato per rispondere alle esigenze in rapida evoluzione dei clienti, o che riescano a realizzarlo. La revisione della disciplina in corso mira a favorire ulteriormente la diffusione e l'adozione di reti a banda larga, accelerando così la transizione digitale e aumentando la connettività. Ad esempio, con la nuova disciplina la Commissione mira a spostare l'attenzione sui tipi di investimenti sulla connettività solitamente ritenuti necessari per rispondere alle esigenze in evoluzione, pur rimanendo aperta a eventuali nuove esigenze individuate dagli Stati membri. Inoltre la Commissione prevede l'ampliamento dell'ambito di applicazione della disciplina anche agli investimenti nelle

---

<sup>43</sup> Esempio di tale infrastruttura sono il cloud e i microprocessori, in riferimento ai quali la Commissione sostiene imminenti IPCEI da parte degli Stati membri; cfr. la sezione 3.3 seguente.

<sup>44</sup> COM(2021) 118.

<sup>45</sup> Vedasi ad esempio la posizione positiva assunta dalla Commissione in relazione alle modifiche della cooperazione fra TIM e Vodafone in Italia, adottate dalle imprese stesse e che appaiono a prima vista adeguate a ridurre le possibili preoccupazioni derivanti dagli accordi di condivisione della rete fra questi due operatori di telefonia mobile (consultabile all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_20\\_414](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_414)). Cfr. inoltre il caso in corso AT.40305 - *Condivisioni delle reti - Repubblica Ceca*, in cui il 1° ottobre 2021 la Commissione ha avviato un test di mercato degli impegni proposti da T-Mobile CZ, CETIN e O2 CZ, cercando un riscontro di tutte le parti interessate.

<sup>46</sup> La politica di coesione sarà altresì mobilitata per aiutare le zone meno sviluppate a contrastare le carenze di mercato che colpiscono gli investimenti digitali, in particolare nelle zone remote e meno sviluppate.

<sup>47</sup> GU C 25/1 del 26.1.2013.



infrastrutture mobili<sup>48</sup> e l'adozione di misure come i buoni per la connettività e sociali, allineandosi agli sviluppi tecnologici e agli obiettivi digitali e sociali dell'Unione.

Infine la revisione della disciplina RSI e delle corrispondenti norme dell'RGEC mira ad aggiornare tali norme per rispecchiare i recenti sviluppi di mercato e tecnologici, agevolando così gli investimenti del settore privato che accelerano la duplice transizione.

### ***Tenere sotto controllo il potere di mercato delle piattaforme dominanti***

La Commissione è un precursore globale nell'attuazione delle norme in materia di antitrust nel settore digitale. Indaga attualmente su numerosi casi di presunte violazioni di norme in materia di antitrust dell'UE da parte delle piattaforme digitali dominanti, ad esempio casi di discriminazione nell'accesso ai dati da parte di terzi o di abuso dei ruoli di gatekeeper per la distribuzione di contenuti tramite gli app store<sup>49</sup>. Se tali preoccupazioni sono confermate, la Commissione può infliggere sanzioni e porre fine alle pratiche anticoncorrenziali, o accettare impegni lungimiranti che modificano i modi di fare impresa delle aziende interessate nell'UE.

In passato la Commissione ha già sanzionato la condotta anticoncorrenziale di attori digitali dominanti in numerose occasioni. Ad esempio, a giugno 2017 la Commissione ha multato Google per un importo di 2,42 miliardi di EUR per aver privilegiato illecitamente i propri servizi di comparazione prezzi rispetto a quelli dei concorrenti<sup>50</sup>. Il 10 novembre 2021 il Tribunale ha sostenuto la decisione della Commissione confermandone la correttezza e validità giuridica dell'approccio. Di conseguenza Google ha modificato il cosiddetto "shopping box" in modo da consentire la pubblicità dei servizi di comparazione prezzi di terzi. Ad oggi, circa il 75 % di tutti i prodotti pubblicizzati in tale "box" sono di terzi mentre prima dell'intervento della Commissione questi prodotti non erano presenti.

A luglio 2018 la Commissione ha sanzionato Google per un importo di 4,34 miliardi di EUR per una serie di pratiche commerciali illecite relative al sistema operativo Android e alle app, il cui scopo era proteggere e rafforzare la posizione dominante di Google nelle ricerche generiche su internet<sup>51</sup>. Di conseguenza Google ha revocato il divieto dei produttori di telefoni di lanciare modelli che usassero versioni del sistema operativo Android di tipo open source diverse da quella di Google. Google ha inoltre sviluppato una schermata di scelta per i nuovi dispositivi Android, in cui ora gli utenti possono scegliere tra 11 fornitori concorrenti durante la configurazione del dispositivo.

Alla luce dell'importanza dei **dati come elemento fondamentale per il potenziale innovativo delle imprese**, l'applicazione delle norme in materia di concorrenza integra gli interventi normativi della Commissione volti a promuovere la condivisione di dati e a creare parità di condizioni fra i gatekeeper e le imprese di minori dimensioni. L'accesso ai dati o l'accumulo di dati hanno avuto un'incidenza in numerosi casi di concentrazione recenti<sup>52</sup> e

---

<sup>48</sup> La transizione verso una nuova generazione mobile è generalmente incrementale. Ad esempio, si prevede che la transizione dal 4G al 5G autonomo rappresenterà un vero cambiamento per le finalità degli aiuti di Stato.

<sup>49</sup> Ad esempio: indagini in corso nei casi AT.40652 - *Apple - Pratiche dell'Apple Store (e-book/audiolibri)*; AT.40670 - *Google - Adtech e pratiche relative ai dati*; AT.40716 - *Apple - Prassi dell'Apple Store*; AT.40684 - *Utilizzo della leva finanziari di Facebook*; AT.40703 - *Amazon - Buy Box*; AT.40462 - *Amazon Marketplace*; AT.40437 - *Apple - Pratiche dell'Apple Store (streaming della musica)*.

<sup>50</sup> Decisione della Commissione del 27 giugno 2017 sul caso AT.39740 - *Google Search (Shopping)*.

<sup>51</sup> Decisione della Commissione del 18 luglio 2018 sul caso AT.40099 - *Google Android*.

<sup>52</sup> Decisione della Commissione del 6 settembre 2018 sul caso M.8788 - *Apple/Shazam*; decisione della Commissione del 17 dicembre 2020 sul caso M.9660 - *Google/Fitbit*.

sono fondamentali per le teorie del danno in alcuni dei summenzionati casi di antitrust in corso. Nelle sue pratiche di controllo dell'applicazione la Commissione ha riconosciuto nel contempo l'importanza del **rispetto della vita privata come parametro della concorrenza** e ha preso impegni volti a garantire, tra l'altro, che tale dimensione competitiva sia conservata<sup>53</sup>.

La Commissione ha lavorato per adeguarsi alla natura in rapida evoluzione e alle peculiarità dei mercati digitali. Ad esempio, si è avvalsa di **misure provvisorie** per far cessare la pratica dell'azienda Broadcom di imporre condizioni di esclusività ai propri clienti che acquistano chip per modem e set-top box per televisori<sup>54</sup> e continuerà ad avvalersi di tale strumento per affrontare efficacemente eventuali rischi di danno grave e irreparabile alla concorrenza. Più in generale la Commissione riesaminerà in maniera continuativa l'efficacia degli strumenti procedurali e analitici di cui dispone in materia di antitrust, al fine di garantire che siano adatti alle sfide dell'era digitale.

La Commissione si è avvalsa delle indagini settoriali per individuare con anticipo e in modo esaustivo le potenziali problematiche relative alla concorrenza in un mercato. L'ultima **indagine settoriale** è stata lanciata a luglio 2020 sull'**internet delle cose per i consumatori**, un settore in crescita che comprende prodotti e servizi connessi a una rete e che può essere controllato a distanza mediante assistente vocale o dispositivo mobile. La relazione preliminare di giugno 2021 ha individuato potenziali problematiche, come accordi di esclusività o vincolanti, problemi di interoperabilità, e accumulo di dati, di cui la Commissione terrà conto nell'attività di controllo dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza e di regolamentazione.

L'esperienza della Commissione in materia di applicazione delle norme nei casi di concorrenza ha contribuito alla proposta di legge sui mercati digitali<sup>55</sup>, nuovo strumento normativo che stabilisce le norme per le piattaforme digitali di grandi dimensioni che fungono da gatekeeper sui mercati digitali. Una volta adottata, **la legge sui mercati digitali e l'applicazione delle norme in materia di concorrenza si combineranno**: la legge sui mercati digitali fisserà ex ante le norme applicabili ai gatekeeper designati per garantire mercati digitali contendibili ed equi, mentre le norme in materia di concorrenza continueranno a essere applicabili ex post, caso per caso.

### *Norme in materia di concorrenza per rispecchiare le specificità dei mercati digitali*

**Per rafforzare la propria capacità di contrastare tutte le acquisizioni potenzialmente anticoncorrenziali**, la Commissione ha emanato orientamenti sull'applicazione dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni al fine di incoraggiare, se del caso, gli Stati membri a sottoporle per esame le operazioni potenzialmente problematiche, anche se non raggiungono le soglie nazionali di notifica. In particolare ciò potrebbe applicarsi a talune acquisizioni di imprese digitali innovative che presentano potenzialità concorrenziali superiori a quel che indica il fatturato. La proposta di legge sui mercati digitali elaborata dalla Commissione prevede una disposizione che dovrebbe consentirle di ricevere informazioni da parte dei gatekeeper digitali sulle acquisizioni di imprese che forniscono servizi digitali, con conseguente aumento della conoscenza di tali operazioni e delle rispettive motivazioni aziendali e dunque migliorando gli strumenti analitici a disposizione della Commissione e la

---

<sup>53</sup> Decisione della Commissione del 6 dicembre 2016 sul caso M.8124 - *Microsoft/LinkedIn*.

<sup>54</sup> Decisione relativa a misure provvisorie della Commissione del 16 ottobre 2019 sul caso AT.40608 - *Broadcom*.

<sup>55</sup> COM(2020) 842 final.

sua capacità di rilevare le operazioni che potrebbero avere un impatto negativo sulla concorrenza.

In questo nuovo contesto imprenditoriale in cui i dati sono diventati il motore dell'innovazione e della crescita, le imprese devono sapere quale tipo di dati possono condividere con i concorrenti, i fornitori o gli acquirenti e quando condividerli. La prevedibilità dell'osservanza delle norme in materia di concorrenza sarà fondamentale per consentire la maggiore condivisione dei dati promossa dalle iniziative della Commissione sui dati, quali la legge sulla governance dei dati e l'imminente legge sui dati. In risposta a tale esigenza la revisione in corso degli **orientamenti orizzontali** fornirà una guida alla condivisione dei dati aggiornata, affinché le imprese sfruttino al massimo i dati senza danneggiare la concorrenza e così che la legge sulla governance dei dati e la legge sui dati dispieghino appieno il loro potenziale. Analogamente, con la crescita del commercio online e delle piattaforme online, le imprese devono sapere quali restrizioni è giuridicamente possibile includere nei contratti con i fornitori o i distributori online. A tal fine la revisione **degli orientamenti e del regolamento di esenzione per categoria per gli accordi verticali** fornirà alle imprese una guida aggiornata, anche sui nuovi modelli di approvvigionamento e di distribuzione.

Le imprese potrebbero dover cooperare per portare sul mercato soluzioni innovative più efficaci che contribuiscano alla transizione digitale. Date la natura in rapida evoluzione e le peculiarità dei mercati digitali, la Commissione è pronta, se del caso, a fornire orientamenti per agevolare accordi a favore della concorrenza, nell'ambito dei quali un potenziale danno ai clienti sia controbilanciato da benefici che altrimenti non otterrebbero. Ad esempio, la Commissione ha recentemente inviato a Gaia-X, organizzazione finalizzata a promuovere e agevolare lo sviluppo di un software e di un'infrastruttura per la condivisione di dati aperti e servizi cloud federati in Europa, una lettera con cui le ha dato riscontro sulle modalità di valutazione della conformità con le norme in materia di antitrust in relazione alle regole di adesione e di funzionamento dell'organizzazione.

L'ascesa delle piattaforme digitali ha aumentato la flessibilità e l'accessibilità dei mercati del lavoro, ma in alcuni casi ha determinato condizioni di lavoro difficili nell'economia delle piattaforme e non solo. Parallelamente all'iniziativa legislativa volta a migliorare le condizioni di lavoro nell'economia delle piattaforme, la Commissione ha avviato anche un'iniziativa **per precisare le circostanze in cui le norme in materia di concorrenza non ostacolano la conclusione di contratti collettivi di lavoro da parte di un lavoratore autonomo senza dipendenti** che si trova in posizione svantaggiata per migliorare le condizioni di lavoro.

### 3.3 AUMENTARE LA RESILIENZA DEL MERCATO UNICO

Gli ultimi mesi ci hanno anche ricordato il ruolo del mercato unico quale importante contributo alla crescita, alla competitività e all'occupazione nell'Unione e quale elemento essenziale per costruire un'economia più forte, equilibrata ed equa. La crisi della COVID-19 ha evidenziato che, per resistere alle crisi, **il mercato unico deve essere resiliente e agile per adattarsi rapidamente alle mutevoli circostanze**. Ha inoltre messo in luce le minacce al mercato unico causate dalle limitazioni alla libertà di circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali, dalle interruzioni delle catene di approvvigionamento e dalla mancanza di prodotti essenziali.

Per garantire una migliore preparazione alle crisi future, la Commissione ha altresì annunciato l'intenzione di proporre uno **strumento per le emergenze nel mercato unico** per fornire una

soluzione strutturale a salvaguardia della resilienza, della parità di condizioni e del buon funzionamento del mercato unico e delle sue catene di approvvigionamento nel quadro di eventuali crisi future. Come strumento di risposta alle crisi, la proposta di uno strumento per le emergenze nel mercato unico dipende da sforzi continui per preservare e rafforzare ulteriormente il mercato unico.

Nella maggior parte dei casi è l'industria a trovarsi nella posizione migliore (attraverso le decisioni aziendali) per accrescere la resilienza e ridurre le dipendenze che possono determinare vulnerabilità, ad esempio attraverso la diversificazione dei fornitori, un maggiore ricorso a materie prime secondarie e la sostituzione di fattori di produzione. Se ciò non è possibile, nelle situazioni in cui la concentrazione della produzione o dell'approvvigionamento limiti la disponibilità di fornitori alternativi, la Commissione ha presentato, nell'aggiornamento alla nuova strategia industriale, un pacchetto di strumenti politici per sostenere gli sforzi dell'industria volti ad affrontare tali dipendenze e sviluppare le capacità strategiche in funzione delle esigenze: diversificare la domanda e l'offerta facendo affidamento, ove possibile, su diversi partner commerciali, ma anche costituendo scorte e agendo autonomamente ogniqualvolta necessario.

La politica della concorrenza e l'applicazione delle relative norme integrano tali obiettivi come pilastro fondamentale della resilienza del mercato unico, poiché **garantiscono che i mercati restino aperti e dinamici**. Stabiliscono condizioni di mercato prevedibili in cui le aziende prosperino, con una particolare attenzione alle PMI e alle start-up<sup>56</sup>, consentono catene di approvvigionamento forti e diversificate, e contrastano i comportamenti che determinano la frammentazione del mercato unico, come gli accordi che impediscono il libero flusso di merci attraverso le frontiere nazionali. Nel contempo le condizioni concorrenziali e le distorsioni al di fuori delle frontiere dell'Unione, incluse le misure adottate dai governi, saranno spesso rilevanti per la competitività delle aziende europee e per la nostra resilienza generale.

Nello specifico, **il controllo europeo delle concentrazioni può contribuire a prevenire le dipendenze e ad aumentare la resilienza dell'economia dell'UE** garantendo la diversificazione delle catene di approvvigionamento. Consente alle imprese di crescere e di raggiungere le dimensioni necessarie a competere, a condizione che la concorrenza e la scelta sul mercato siano sufficienti a stimolare costantemente l'innovazione e gli investimenti<sup>57</sup>. Analogamente, nel caso di concentrazioni tra imprese che operano a livelli diversi della

---

<sup>56</sup>I ritardi di pagamento da parte di aziende di grandi dimensioni nei confronti delle PMI determinano pratiche di pagamento inique e asimmetrie nelle dimensioni delle aziende, a discapito delle PMI. Per promuovere un pagamento immediato nel contesto imprenditoriale, la Commissione continuerà ad attuare le misure annunciate nella strategia per le PMI per sostenere gli Stati membri nell'attuazione della direttiva sui ritardi di pagamento. Gli Stati membri hanno la facoltà di decidere se subordinare la concessione di aiuti a condizioni quali lo storico dei pagamenti effettuati dai beneficiari.

<sup>57</sup> Ad esempio, a dicembre 2020 la Commissione ha approvato la concentrazione tra Fiat Chrysler Automobiles e Peugeot da cui è nato "Stellantis", il quarto gruppo automobilistico più grande al mondo. L'approvazione ha subito una misura correttiva per facilitare l'ingresso dei nuovi concorrenti e la crescita nel mercato dei furgoni commerciali di piccole dimensioni, in modo tale da garantire che le aziende europee avessero fornitori alternativi (decisione della Commissione del 21 dicembre 2020 sul caso M.9730 - *FCA/PSA*). Analogamente, a marzo 2021 la Commissione ha approvato l'acquisizione di Eaton Hydraulics da parte di Danfoss, entrambi importanti fornitori globali di componenti idrauliche utilizzate per la costruzione di impianti idraulici per vari tipi di macchinari. L'approvazione è stata sottoposta a una cessione mirata per garantire che i produttori di macchinari a valle, settore in cui le aziende europee eccellono, possano continuare a beneficiare di prezzi competitivi e scegliere componenti innovative per i loro prodotti (decisione della Commissione del 18 marzo 2021 sul caso M.9820 - *Danfoss/Eaton Hydraulics*).

catena di approvvigionamento, il controllo delle concentrazioni garantisce che l'accesso ai fattori di produzione fondamentali per i concorrenti a valle resti disponibile a condizioni concorrenziali per tutte le imprese sul mercato unico o che ai concorrenti a monte non sia precluso l'accesso a un numero sufficiente di clienti a valle. Per la valutazione delle concentrazioni la Commissione prende in considerazione numerosi fattori, quali il prezzo, la qualità, la scelta e l'innovazione. I parametri di qualità valutata dagli acquirenti possono variare, come ad esempio la sicurezza dell'approvvigionamento o la prevedibilità dei tempi di consegna.

Nel contempo, la politica della concorrenza **consente alle imprese dell'UE di unire le forze** per portare avanti attività di ricerca e sviluppo, progettare, produrre e commercializzare prodotti o acquistare insieme i prodotti o servizi di cui necessitano per le loro attività. Ciò può contribuire a ridurre le dipendenze e aumentare la resilienza dell'economia. Il quadro temporaneo antitrust, ad esempio, ha consentito alle imprese di cooperare per evitare carenze di medicinali fondamentali per il trattamento ospedaliero dei pazienti affetti da COVID-19 o per affrontare le congestioni nella produzione dei vaccini<sup>58</sup>. Le imprese possono stipulare accordi di produzione congiunta affinché la cooperazione consenta loro di combinare le capacità per lanciare un nuovo prodotto o servizio. Le imprese possono impegnarsi in accordi di R&S, ad esempio combinando competenze e attività complementari, che possono determinare lo sviluppo e la commercializzazione di prodotti e tecnologie nuovi o migliorati in tempi più rapidi di quanto avverrebbe altrimenti, garantendo la resilienza dell'economia dell'UE.

La revisione in corso degli **orientamenti e dei regolamenti di esenzione per categoria per gli accordi orizzontali e verticali** aggiornerà gli strumenti antitrust per sostenere tali accordi a beneficio della concorrenza<sup>59</sup>. Analogamente, la Commissione ha sviluppato un **programma di conformità alla concorrenza per guidare la creazione di alleanze industriali** in settori strategici come batterie, semiconduttori, cloud ed edge computing. Si rafforzerà così la cooperazione e l'azione comune tra tutti i partner interessati in maniera aperta e trasparente, senza danneggiare la concorrenza effettiva, tenendo conto dell'eventuale dimensione globale.

Al fine di raggiungere le dimensioni sufficienti per finanziare i progetti di ricerca e per infrastrutture su larga scala, è necessario unire gli sforzi pubblici e privati. Uno degli strumenti a disposizione è il quadro IPCEI, che invita a combinare i fondi nazionali con il finanziamento dell'UE o privato. Ad esempio, la Commissione è pronta ad autorizzare il cofinanziamento di un eventuale IPCEI per la salute con fondi dell'UE, che può contribuire al conseguimento degli obiettivi in ambito di sanità e resilienza dell'UE attraverso la progettazione di nuove generazioni di contromisure sanitarie o di tecnologie di produzione pionieristiche<sup>60</sup>.

Le norme in materia di aiuti di Stato dell'UE forniscono numerosi strumenti per garantire **la preparazione e la risposta a eventuali emergenze sanitarie future** in termini di capacità produttive. Ad esempio, gli Stati membri potrebbero coordinare le iniziative volte a garantire

---

<sup>58</sup> Cfr. la nota 3.

<sup>59</sup> Ad esempio, la Commissione sta valutando le modalità per esortare le imprese a impegnarsi in accordi di cooperazione per la R&S e per la produzione fornendo loro una maggiore certezza del diritto, e intende concedere ai fornitori maggiori opportunità di progettare sistemi di distribuzione basati sulle esigenze aziendali ed evitando la frammentazione del mercato unico.

<sup>60</sup> Cfr. anche la strategia farmaceutica per l'Europa (COM(2020) 761 final).

la sicurezza della fornitura di vaccini per limitare il rischio di carenze in tempi di crisi, in linea con le condizioni del quadro per i servizi di interesse economico generale (SIEG), nell'ambito del quale gli Stati membri godono di un ampio margine di discrezione quanto alla definizione degli obiettivi dei SIEG<sup>61</sup>. Tali progetti dovrebbero essere affidati a imprese in esito a una gara pubblica europea e verrebbero a integrare le attività dell'UE volte a istituire un'Autorità europea per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (HERA).

Le norme in materia di aiuti di Stato prevedono numerose possibilità di rafforzare la resilienza del **settore dei microprocessori** dell'UE. Ad esempio, **basandosi sul successo del primo IPCEI nell'ambito della microelettronica**, dedicato al sostegno allo sviluppo di tecnologie e componenti microelettroniche innovative e al loro primo impiego industriale<sup>62</sup>, la Commissione sostiene attivamente le iniziative attualmente attuate dagli Stati membri per progettare un secondo IPCEI. Mediante una recente modifica dell'RGEC<sup>63</sup>, inoltre, la Commissione ha ottimizzato le norme in materia di aiuti di Stato applicabili ai finanziamenti nazionali per progetti o strumenti finanziari che rientrano nell'ambito di Orizzonte Europa, il programma centrale di finanziamento della ricerca e dell'innovazione dell'UE, e di InvestEU, concepito per mobilitare investimenti pubblici e privati volti a conseguire gli obiettivi politici dell'UE. Ciò migliora le sinergie tra le politiche di finanziamento nazionali e dell'UE ai fini del miglioramento della competitività futura dell'UE, anche nel settore dei semiconduttori.

È stata annunciata la **legge europea sui semiconduttori** nel contesto della carenza globale di tali componenti, che ha evidenziato la straordinaria importanza di tale settore per una vasta gamma di industrie europee, dal settore automobilistico a quello sanitario. Tale importanza crescerà esponenzialmente in futuro in considerazione delle domande di connettività, cibersicurezza ed efficienza energetica via via indotte dall'accelerazione della duplice transizione. Realizzare un approvvigionamento di semiconduttori resiliente e sicuro per l'industria europea è un prerequisito per conseguire gli obiettivi del decennio digitale e i traguardi del 2030 approvati dal Consiglio europeo<sup>64</sup>. La situazione ha altresì evidenziato la dipendenza dell'Europa da un numero limitato di imprese e zone geografiche per l'approvvigionamento, e la sua vulnerabilità alle restrizioni all'esportazione decise da paesi terzi e ad altre perturbazioni nell'attuale contesto geopolitico. Tale dipendenza è aggravata da barriere estremamente elevate all'ingresso e dall'intensità di capitale del settore, nonché dalla sua particolare importanza per le applicazioni attuali e future nel campo della sicurezza e della difesa<sup>65</sup>. In considerazione di tutto ciò, la Commissione potrebbe vagliare l'ipotesi di **approvare un sostegno pubblico atto a colmare le potenziali carenze di finanziamento nell'ecosistema dei semiconduttori, in particolare per l'apertura di impianti europei unici nel loro genere** nell'Unione, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE. Gli aiuti in questo senso sarebbero subordinati a rigorose garanzie per assicurare che l'aiuto sia necessario, adeguato e proporzionato, che le perturbazioni della concorrenza siano ridotte al

---

<sup>61</sup> GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 15. In alternativa possono essere tenute in considerazione anche le norme della decisione sui SIEG (GU L 7 dell'11.1.2012, pag. 3), la soglia de minimis per i SIEG (GU L 114 del 26.4.2012, pag. 8), o il rispetto delle condizioni stabilite dalla Corte di giustizia nella sentenza *Altmark* (ECLI:EU:C:2003:415).

<sup>62</sup> Decisione della Commissione del 18 dicembre 2018 sui casi SA.46705, SA.46578, SA.46595 e SA.46590, e decisione del 23 marzo 2021 sul caso SA.56606.

<sup>63</sup> GU L 270 del 29.7.2021, pag. 39.

<sup>64</sup> Nella comunicazione sul decennio digitale (COM(2021) 118 final) la Commissione ha formulato l'ambizione di rafforzare la sua posizione nella produzione di semiconduttori all'avanguardia e sostenibili in Europa, inclusi i processori per almeno il 20 % della produzione globale in valore entro il 2030.

<sup>65</sup> Per un'ulteriore analisi cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione "Dipendenze e capacità strategiche", SWD(2021) 352 final.

minimo e che i benefici siano condivisi su vasta scala e senza discriminazione in tutta l'economia dell'Unione. Tutti i casi che concernono l'approvvigionamento di questo prodotto d'importanza critica devono essere esaminati in modo rigoroso secondo i rispettivi meriti.

In un mondo globalizzato con catene del valore internazionali, la resilienza europea non è possibile senza **regimi di scambi multilaterali e bilaterali ben funzionanti**. L'apertura del mercato unico agli scambi e agli investimenti è una forza e una fonte di crescita e resilienza per l'Unione quale grande importatore ed esportatore. Tuttavia la portata e la parità di condizioni offerte dal mercato unico possono non garantire la competitività delle aziende europee se una sana e leale concorrenza non è garantita anche a livello globale. L'apertura implica lealtà all'estero così come nell'Unione. Il 5 maggio 2021 la Commissione ha proposto un nuovo regolamento per contrastare gli effetti di distorsione dovuti alle **sovvenzioni estere** sul mercato unico<sup>66</sup>. Il regolamento mira a colmare le lacune normative integrando i vari strumenti per il mercato unico e la concorrenza in vigore, contribuendo a rendere i mercati europei più equi e contendibili e completando gli strumenti politici commerciali in vigore.

#### 4. CONCLUSIONI

Sin dalla creazione dell'Unione la politica della concorrenza ha rivestito un ruolo centrale nello stimolare la crescita, creare posti di lavoro e investimenti nelle tecnologie del domani, aiutare le industrie dell'Unione a diventare più forti e competitive a livello globale e assicurare che i cittadini dell'UE siano i beneficiari finali di un'economia sociale di mercato altamente competitiva. L'applicazione regolamentata di norme in materia di concorrenza garantisce la certezza del diritto e la prevedibilità a tutte le aziende che si adoperano per trarre il meglio dal mercato unico europeo. Questi sono i principi e gli standard fondamentali che la Commissione promuove a livello globale.

Il successo della politica della concorrenza è dovuto in parte alla stabilità dei suoi principi fondamentali, che assicurano la parità di trattamento di tutte le imprese che operano in Europa e degli acquirenti e dei consumatori europei, e in parte alla sua flessibilità, sia intrinseca sia assicurata da una revisione sistematica e regolare. La recente pandemia è l'ultimo esempio pratico di tale flessibilità.

L'ampia revisione in corso della disciplina della concorrenza dell'UE servirà ancora una volta a dimostrare la capacità delle relative norme di adattarsi agli sviluppi principali e di sostenere le importanti priorità dell'Unione, in particolare il Green Deal europeo, la transizione digitale e un mercato interno resiliente, come stabilito nella strategia industriale europea e nel relativo aggiornamento. Nuovi strumenti normativi, come la legge sui mercati digitali e il regolamento sulle sovvenzioni estere, integreranno tale revisione e colmeranno le carenze dello strumentario complessivo di cui dispone la Commissione.

La politica della concorrenza si conferma uno strumento che risponde alle esigenze delle persone che vivono nell'UE: i consumatori, che godono di prezzi inferiori, di una scelta più ampia a loro disposizione e di una maggiore qualità; i lavoratori, che godono di un mercato del lavoro dinamico e fonte di occupazione; i titolari delle imprese, che godono della disponibilità di fattori di produzione innovativi, diversificati e affidabili, e della parità di condizioni.

---

<sup>66</sup> COM(2021) 223 final.