

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Relazione della Commissione —
Relazione sulla politica di concorrenza 2008**

COM(2009) 374 def.

(2011/C 44/24)

Relatore: **METZLER**

La Commissione, in data 23 luglio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Relazione della Commissione - Relazione sulla politica di concorrenza 2008

COM(2009) 374 definitivo.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 15 giugno 2010.

Alla sua 464a sessione plenaria, dei giorni 14 e 15 luglio 2010 (seduta del 14 luglio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 111 voti favorevoli, 1 voto contrario e 8 astensioni.

1. Sintesi e conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si compiace del fatto che la Commissione abbia dedicato, per la prima volta, un intero capitolo alle questioni relative ai consumatori nell'ambito della lotta ai cartelli e ricorda l'iniziativa, ancora in fase di realizzazione, volta a creare un meccanismo di azione collettiva. Bisogna inoltre mettere in rilievo le ripercussioni e i riflessi del diritto in materia di concorrenza e dei cartelli su altri settori della società civile ed economica europea. Le future relazioni dovrebbero riferire in merito a questo aspetto.

1.2 Il CESE apprezza e sostiene lo sforzo della Commissione rivolto a perseguire e mettere in atto, nel contesto del recupero degli aiuti e delle garanzie di Stato, il ripristino di condizioni eque di concorrenza sui mercati europei. Ritiene che ciò sia essenziale ai fini della credibilità e della plausibilità del diritto europeo della concorrenza.

1.3 Invita la Commissione a compiere sforzi maggiori e più intensi per far conoscere ai cittadini europei, attraverso una migliore comunicazione, la logica della sua azione.

1.4 Chiede alla Commissione di spiegare se e in quale misura intenda, sulla base delle esperienze fatte nel quadro delle misure d'urgenza per il settore finanziario e per l'economia reale rese necessarie dalla crisi e attuate mediante aiuti di Stato, introdurre modifiche della regolamentazione e degli orientamenti sinora in vigore. Il CESE spera di potersi fare un'idea, su tale base, di come la Commissione si comporterà in futuro rispetto ad aiuti di Stato per settori di rilevanza sistemica (industria automobilistica ecc.).

Nel quadro delle questioni relative alla concorrenza bisogna tenere in considerazione anche le circostanze e le esigenze della globalizzazione.

1.5 Il CESE ribadisce quanto ha affermato nel parere sulla relazione 2007, ossia che la Commissione deve rivolgere la propria attenzione all'importanza del *dumping* sociale, al mancato rispetto delle disposizioni in materia di tutela del lavoro ecc., e riferire in merito ai risultati. In tale contesto bisognerà concentrarsi in particolare sul settore dei trasporti.

2. Contenuto della relazione 2008

2.1 La relazione 2008 della Commissione UE segnala come tema di particolare importanza quello riguardante i cartelli e la protezione dei consumatori. Sulla base degli esempi dei cartelli nel settore delle banane e dei vetri per auto (procedimenti nel 2008) la Commissione mostra come i cartelli di produttori abbiano conseguenze negative per i consumatori e i prezzi che questi pagano, come pure per la capacità innovativa di determinati settori.

La Commissione ha dimostrato che le disposizioni in materia di trattamento favorevole sono efficaci. L'introduzione della possibilità di considerare la disponibilità a cooperare all'individuazione di cartelli come fattore attenuante nel quadro dell'imposizione di ammende, ha riflessi positivi sul suo lavoro e sui relativi risultati. La Commissione ha illustrato come l'imposizione di ammende elevate rafforzi il generale effetto di prevenzione esercitato dalla legislazione antitrust e da quella economica.

2.2 Nel 2008, la Commissione ha proseguito la sua azione decisa contro i cartelli. Essa ha comminato a 34 imprese ammende per 2 miliardi e 271 milioni di euro in sette casi di formazione di cartelli.

Nel 2008 la Commissione ha proceduto a stimare i danni. In tale contesto essa ha esaminato 18 cartelli, che sono stati oggetto di sue decisioni tra il 2005 e il 2007. Essa ha aggiunto un sovrapprezzo compreso tra il 5 % e il 15 % alla produzione di beni delle imprese partecipanti ai cartelli e ha stimato che dai cartelli siano derivati danni compresi tra i 4 e gli 11 miliardi di euro.

Da valutazioni dell'autorità per la concorrenza del Regno Unito (*Office of Fair Trading* - OFT) emerge che per ogni cartello che viene scoperto ve ne sono altri cinque che possono non essere formati o vengono abbandonati prima di essere scoperti. Secondo questa stima, le 18 decisioni relative a cartelli prese negli anni 2005-2007, tenendo conto anche dell'effetto deterrente, hanno possibilmente evitato un ulteriore danno per i consumatori dell'ordine di 60 miliardi di euro.

3. Strumenti

3.1 Antitrust - Articoli 81 e 82 del Trattato CE

3.1.1 Il 2 aprile 2008 la Commissione ha adottato il Libro bianco in materia di azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust comunitarie. A causa dello strumento dell'azione giuridica individuale nei confronti di chi viola le disposizioni in materia di cartelli, questo progetto della Commissione nel campo delle norme antitrust e della concorrenza è stato molto discusso. Il CESE si è pronunciato in favore di uno strumento comunitario che armonizzasse determinati aspetti delle azioni individuali e collettive per il risarcimento dei danni causati dall'infrazione degli articoli 101 e 102 del TFUE.

La Commissione ha inoltre introdotto una procedura semplificata nella lotta contro i cartelli. Il pacchetto concernente la transazione nei procedimenti, entrato in vigore il 1° luglio 2008, è costituito da regolamenti e comunicazioni della Commissione. Grazie a queste disposizioni i soggetti partecipanti a un cartello che si dimostrano ragionevoli e che, dopo che è stato aperto un procedimento e si è consultata la documentazione, riconoscono la propria responsabilità, beneficiano di una riduzione del 10 % dell'ammenda. Ne risulta un'effettiva semplificazione.

3.1.2 Sempre nel 2008, la Commissione ha pubblicato una serie di orientamenti sulle priorità nell'applicazione dell'articolo 82 ai casi di comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti. In questo modo la Commissione ha definito il quadro analitico che le consente, ai fini delle sue decisioni, di comprendere e descrivere il processo che comporta danni per i consumatori.

3.1.3 Nel corso del 2008, la Commissione ha anche intrapreso o proseguito la revisione del regolamento di esenzione per categoria applicabile agli accordi verticali, la revisione dell'accordo di esenzione per categoria applicabile al settore automobilistico e la revisione del regolamento di esenzione per categoria applicabile al settore assicurativo.

3.1.4 Applicazione delle norme a casi di diritto d'autore non relativi a cartelli

3.1.4.1 Nel 2008 la Commissione ha vietato alla Confederazione internazionale delle società di autori e compositori di mantenere in essere delle restrizioni basate su clausole di esclusiva nei reciproci accordi bilaterali, e quindi di applicare delimitazioni nazionali.

3.1.4.2 La Commissione è intervenuta anche nel settore degli abusi di posizione dominante, comminando alla Microsoft un'ammenda definitiva dell'importo di 899 milioni di euro. La controversia giudiziaria avviata nel frattempo si è conclusa nel dicembre 2009.

3.2 Misure statali per le imprese pubbliche o le imprese con diritti esclusivi o speciali

3.2.1 A norma dell'articolo 86 del Trattato CE, anche il settore pubblico è oggetto della politica europea di concorrenza.

In questo campo la Commissione ha adottato decisioni relative al monopolio postale e al settore energetico.

3.3 Controllo delle concentrazioni e sorveglianza delle misure correttive

3.3.1 Comunicazione in merito alle misure correttive

In questo campo la Commissione ha pubblicato nell'ottobre 2008 una nuova comunicazione e un regolamento di esecuzione. Entrambi i documenti hanno l'obiettivo di migliorare la protezione dei consumatori e renderla tangibile in termini di prezzi più bassi in questo campo, per esempio mediante requisiti più stringenti in materia di informazione e attraverso la sistematizzazione delle informazioni che devono essere presentate con il prodotto.

3.3.2 Applicazione delle regole

Inoltre la Commissione ha specificato quali risorse e misure sono state messe in campo ai fini della tutela dei consumatori. Anche in questo caso il numero di operazioni notificate alla Commissione nel 2008, in tutto 347 tra concentrazioni e cooperazioni, è stato di nuovo molto elevato. La Commissione ha adottato 340 decisioni definitive.

3.4 Controllo degli aiuti di Stato, definizione delle norme in materia di politica della concorrenza

3.4.1 È questo il campo che la Commissione ha designato nel 2008 come quello in cui vi è la più grande necessità e urgenza di introdurre dei cambiamenti. Nel contesto della crisi finanziaria, essa ha proseguito l'attuazione del piano di azione in materia di aiuti di Stato. Sono state pubblicate tre comunicazioni sul ruolo della politica di aiuti ai fini del superamento della crisi e del processo di ripresa.

3.4.2 Per quanto riguarda lo sviluppo generale delle disposizioni in materia di concorrenza, la Commissione ha adottato, come annunciato, un piano di attuazione del regolamento sulle esenzioni per categoria.

3.4.3 In alcune comunicazioni relative agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie (GU C 155 del 20.6.2008 e GU C 244 del 25.9.2008) viene indicato come devono essere calcolati gli elementi di aiuto di una garanzia e vengono previste disposizioni semplificate per le PMI.

3.4.4 Sempre nel 2008 la Commissione ha continuato a impegnarsi per migliorare l'esecuzione e il controllo delle decisioni concernenti gli aiuti di Stato. Essa ha tenuto a dimostrare, grazie alla pubblicazione di casi di applicazione e di esecuzione efficace ed immediata delle decisioni di recupero, la propria intenzione e la propria capacità di limitare gli effetti degli aiuti.

Come aveva già annunciato nel piano d'azione, la Commissione è intervenuta in cinque casi a norma dell'articolo 88, paragrafo 2, e in otto casi a norma dell'articolo 228, paragrafo 2, del Trattato CE, avviando procedimenti contro gli Stati membri che non hanno eseguito in misura sufficiente le decisioni di recupero.

3.4.5 Il quadro di valutazione degli aiuti di Stato per il 2008 evidenzia che gli Stati membri danno seguito all'auspicio della Commissione di un impiego più mirato degli aiuti. Ad esempio, l'80 % degli aiuti concessi dagli Stati membri nel 2007 ha finalità orizzontali.

3.4.6 La DG Concorrenza si è occupata degli aiuti di Stato nell'ambito del quadro comunitario della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione (88 casi).

Nel campo del finanziamento del capitale di rischio per le piccole e medie imprese, la Commissione ha approvato 18 regimi relativi al capitale di rischio a norma degli orientamenti comunitari in materia.

4. Sviluppi settoriali

4.1 Energia e ambiente

La Commissione ha formulato osservazioni sulla concentrazione nel settore dell'energia e sull'approccio di politica ambientale al cambiamento climatico con la promozione del passaggio a modi di produzione dell'energia che comportino minori emissioni di CO₂. Il 10 ottobre il Consiglio dei ministri dell'Energia ha adottato decisioni di compromesso.

Le indagini antitrust in questo campo si concentrano su comportamenti abusivi volti all'esclusione dei concorrenti, abusi di sfruttamento e collusione. In particolare la questione della trasmissione per i nuovi fornitori di energia costituisce spesso oggetto di procedimenti in quasi tutti gli Stati membri.

4.2 Servizi finanziari

4.2.1 Gli aiuti destinati al settore finanziario hanno inciso nel 2008 in misura considerevole sulla concorrenza nel settore dei servizi finanziari.

In questo campo la Commissione europea, insieme agli Stati membri, deve vigilare sugli aiuti di Stato.

4.2.2 La Commissione ha elaborato orientamenti per le misure statali. Essa ha adesso preso in considerazione adeguate misure di ricapitalizzazione degli istituti finanziari e adottato un minimo di provvedimenti in materia di distorsioni sproporzionate della concorrenza. In base a tali disposizioni sono state adottate per oltre 16 Stati membri e per innumerevoli istituti in tali Stati membri una serie di misure concrete concernenti i regimi di garanzia, gli aiuti individuali e gli aiuti di tesoreria.

4.2.3 In tale contesto la Commissione ritiene di avere agito rapidamente per ristabilire la fiducia dei mercati.

4.2.4 Grazie alle misure adottate essa ha dimostrato che la legislazione in materia di concorrenza costituisce un efficace strumento per il superamento delle crisi.

4.3 Strumenti per l'economia reale

4.3.1 La Commissione ha consentito che venissero concessi alle imprese dell'economia reale aiuti di Stato, garanzie sui crediti, prestiti agevolati e aiuti in favore del capitale di rischio.

È stato inoltre semplificato l'onere della prova di disfunzioni del mercato a titolo di presupposto per l'autorizzazione nel mercato dell'assicurazione del credito all'esportazione.

4.4 Comunicazioni elettroniche

4.4.1 In questo campo la Commissione ha promosso la trasformazione dei monopoli nazionali in mercati concorrenziali. La raccomandazione della Commissione del 2007 mostra la sua efficacia. Nel 2008 la maggioranza delle autorità nazionali di regolamentazione è giunta alla conclusione che le specificità nazionali non costituiscono un fattore di ostacolo.

4.4.2 Nel settore delle tecnologie dell'informazione sono state concluse o messe a punto importanti procedure. La relazione della Commissione menziona il passaggio dalle trasmissioni analogiche a quelle digitali, come pure la valutazione critica degli aiuti di Stato concessi a emittenti di diritto pubblico.

4.5 Trasporti

4.5.1 In questo settore, la Commissione menziona procedimenti relativi ai trasporti ferroviari e a quelli intermodali, l'entrata in vigore delle linee guida per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie, nonché il controllo delle concentrazioni e la promozione del trasporto ferroviario nel trasporto intermodale. Per il trasporto marittimo, la Commissione menziona la prospettiva della conclusione del processo di riforma delle norme di concorrenza in materia. Anche in questo campo, come in quello del trasporto aereo, i servizi di interesse economico generale sono oggetto di particolari attività.

Sono prevedibili ulteriori concentrazioni.

4.5.2 Non viene formulata alcuna osservazione in merito al rispetto delle norme sociali per la concorrenza nel settore dei trasporti.

4.6 Industria farmaceutica

4.6.1 La Commissione ha proceduto a delle verifiche in questo settore sulla base di informazioni e segnalazioni. In particolare essa ha passato al vaglio il settore dell'introduzione sul mercato dei farmaci generici, constatando in generale un rallentamento dell'innovazione.

Sono state effettuate indagini su oltre 100 aziende ed eseguite verifiche a campione su 219 sostanze chimiche.

La Commissione ha constatato che l'istituzione di un brevetto comunitario unico e di una giurisdizione unica in materia di brevetti potrebbero essere utili ai fini della capacità di innovazione in questo settore. La Commissione ritiene che occorrerebbe semplificare le procedure di autorizzazione, di determinazione dei prezzi e di rimborso, che sono attualmente differenti nei vari Stati.

4.7 Prodotti alimentari

4.7.1 La Commissione non ha rilevato alcuna tendenza al consolidamento dei mercati per quanto riguarda i prodotti alimentari e altri settori di approvvigionamento. Essa ha pubblicato due comunicazioni in materia di prezzi alimentari (COM(2008) 321 definitivo e COM(2008) 821 definitivo), che confermano tale constatazione.

5. Unità per le relazioni con i consumatori

5.1 Nel 2008 la DG Concorrenza ha istituito un'unità per le relazioni con i consumatori, la quale da un lato diffonde informazioni volte a una migliore comprensione dei mercati, e dall'altro raccoglie informazioni e conclusioni sulle disfunzioni dei mercati. Tale unità ha realizzato con buoni risultati consultazioni delle associazioni dei consumatori e ha partecipato al dibattito con il CESE nel quadro dell'elaborazione del parere d'iniziativa sul tema *La democrazia economica nel mercato interno*, nella speranza che tale collaborazione continui, per fare in modo che la politica della concorrenza persegua il benessere dei consumatori e tuteli gli interessi della società civile.

6. Rete europea della concorrenza e giurisdizioni nazionali

6.1 La cooperazione tra le autorità nazionali della concorrenza e la DG Concorrenza, nell'ambito della rete europea della concorrenza, si è svolta senza difficoltà nel 2008, tanto da esser definita un successo dalla stessa Commissione.

6.2 Altrettanto vale per l'attività degli organi giurisdizionali nazionali e per la collaborazione con essi.

7. Attività internazionali

7.1 La Commissione riferisce di avere collaborato con la Cina e la Corea nel 2008 nel quadro della cooperazione internazionale. Essa è attiva nell'ambito dell'OCSE e nella rete internazionale della concorrenza.

8. Cooperazione interistituzionale

8.1 La DG Concorrenza sottolinea i propri eccellenti contatti con il Parlamento europeo, il Consiglio e il CESE.

9. Posizione del CESE

9.1 Tutela dei consumatori

9.1.1 Il Comitato si compiace del fatto che la DG Concorrenza abbia dato maggior rilievo alle questioni riguardanti i consumatori, in particolare nel quadro della pubblicazione del suo Libro bianco in materia di azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust, che merita l'approvazione del CESE. Si rammarica tuttavia che più di due anni dopo un meccanismo giudiziario di azione collettiva per la difesa dei consumatori, come quello previsto nello stesso Libro bianco sul quale il CESE si era espresso favorevolmente in più pareri, non sia stato ancora realizzato.

9.1.2 Il Comitato ritiene che il fatto di riconoscere particolare importanza alla cooperazione con la tutela dei consumatori, proseguendo a tutto campo queste attività, non debba andare a discapito della concezione e all'impostazione operativa secondo cui la legislazione antitrust deve coprire altri aspetti oltre alla tutela dei consumatori, come ad esempio:

— garantire l'accesso ai diritti e alle libertà fondamentali,

— evitare che le strutture libere e democratiche siano compromesse dal potere economico («troppo grandi per fallire»),

— evitare posizioni dominanti a livello di sistema o di settore,

— protezione delle strutture di PMI.

9.2 Aiuti di Stato

9.2.1 Il CESE accoglie con favore lo sforzo rivolto a sorvegliare il recupero dei prestiti e delle garanzie da parte degli Stati membri, al fine di ristabilire condizioni eque di concorrenza.

9.2.2 Dai resoconti sui singoli procedimenti e dall'introduzione delle nuove misure per la transazione nei procedimenti antitrust, il CESE constata che con il nuovo ventaglio di strumenti la Commissione ha ottenuto buoni risultati. Crede quindi che il diritto procedurale debba sempre essere adattato al mutare delle situazioni.

9.2.3 Nei prossimi decenni la credibilità del diritto europeo della concorrenza sarà messa alla prova nel settore finanziario. In questo settore si sente la mancanza del ripristino di condizioni uniformi per tutti. L'azione della Commissione in questo campo determinerà il livello di fiducia dei cittadini europei nelle istituzioni e nella legislazione europee.

9.2.4 Il CESE invita la Commissione a verificare, nel quadro del controllo degli aiuti di Stato e dei relativi requisiti, che nel settore finanziario la ricapitalizzazione delle banche rimanga collegata al ripristino della funzionalità dei flussi finanziari e dei meccanismi di concessione dei crediti. Gli oneri a carico dei bilanci pubblici si giustificano solo a condizione che si appoggino in maniera sostenibile i compiti dei beneficiari nel quadro dell'economia reale.

9.3 Il CESE chiede alla Commissione di spiegare se, e in che misura, l'approccio caso per caso e la presa in considerazione di opportunità politiche, nell'ambito dell'autorizzazione degli aiuti di Stato al settore finanziario, costituiscano una deviazione duratura dai principi e dalle regole che essa ha finora applicato, e se le autorizzazioni a norma dell'articolo 107 (2A3) saranno estese in futuro anche ad altri settori che rivestono importanza sistemica, ad esempio per il mercato del lavoro (industria automobilistica).

9.4 Servizi di interesse generale

9.4.1 Il Comitato apprezza gli sforzi della Commissione rivolti ad affermare una normativa che difenda gli interessi dei consumatori nel campo della fornitura di elettricità e di gas, dei servizi di telefonia e dei servizi di trasporto.

9.5 Trasporti

9.5.1 Il Comitato sostiene gli sforzi della Comunità europea.

Nel parere in merito alla relazione 2007 il Comitato constatava che il rispetto delle disposizioni sociali in questo settore contiene un aspetto relativo alla concorrenza.

9.5.2 Nell'interesse dei lavoratori del settore trasporti, il Comitato invita a dedicare maggiore attenzione a tale questione. Nel settore europeo dei trasporti permane un divario tra le norme sociali, che ha l'effetto di falsare la concorrenza. Il CESE ritiene che in questo campo la Commissione dovrebbe opporre agli Stati membri una resistenza più ferma.

9.6 Comunicazioni elettroniche e media

9.6.1 Il CESE ritiene che siano in gioco non soltanto gli interessi dei consumatori, ma anche quelli della democrazia, della trasparenza e della libertà di espressione della società civile e che essi siano obiettivi da tenere in maggiore considerazione.

9.7 Unità per le relazioni con i consumatori

9.7.1 Il Comitato si compiace del fatto che sia stata istituita l'unità per le relazioni con i consumatori ed esprime il proprio sostegno alla Commissione nel quadro del suo sviluppo.

9.8 Reti europee e collaborazione degli Stati membri

9.8.1 Il Comitato constata che la rete europea della concorrenza funziona sia tra le autorità nazionali che tra organi giudiziari.

9.8.2 Esso ritiene che a livello internazionale non venga ancora riconosciuta la dovuta importanza al diritto della concorrenza.

9.8.3 Già nel parere in merito alla relazione 2007 il Comitato si è espresso in maniera chiara in merito alla rilevanza, in termini di diritto della concorrenza, del dumping sociale, del mancato rispetto delle norme sul lavoro, nonché dell'inosservanza delle disposizioni ambientali. A suo tempo ha invitato la Commissione a riferire in materia. Constata che ciò non è avvenuto e ritiene che bisognerebbe provvedere adesso.

9.8.4 Il CESE invita la Commissione ad armonizzare la politica industriale e quella della concorrenza.

9.9 Concorrenza e globalizzazione

9.9.1 Il CESE chiede che nel giudicare in merito a questioni di concorrenza venga tenuto conto anche di aspetti relativi alla globalizzazione, in particolare delle direttrici del GATT e dell'OMC.

9.9.2 Un tema che a giudizio del Comitato manca nella relazione 2008 è quello dell'azione relativa agli effetti distorsivi della concorrenza attribuibili alla proprietà statale di holding finanziarie, anche al di fuori dell'UE. Suscitano inoltre preoccupazione le ripercussioni dell'acquisto di imprese europee da parte di fondi di altri Stati, anche non appartenenti all'UE, e la realizzazione di interessi statali strategici attraverso partecipazioni in capitale azionario.

10. Concorrenza e diritto d'autore

10.1 Occorrerebbe aggiungere una valutazione della componente concorrenziale del diritto d'autore.

10.2 Il commercio equo e solidale e il libero scambio possono essere attuati solo a certe condizioni in presenza di violazioni del diritto d'autore. Anche il diritto della concorrenza costituisce un'arma efficace in questo campo, che si raccomanda alla Commissione di tenere presente.

11. Cooperazione con altri organismi europei

11.1 Il CESE sottolinea la propria disponibilità.

Bruxelles, 14 luglio 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI
