



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.5.2012
COM(2012) 253 final

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

Relazione sulla politica di concorrenza 2011

{SWD(2012) 141 final}

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

Relazione sulla politica di concorrenza 2011

Introduzione

Il 2011 è stato un anno caratterizzato da gravi turbolenze: la crisi finanziaria si è trasformata in crisi del debito sovrano nell'area dell'euro, arrivando a mettere in pericolo il settore bancario e la sostenibilità dei bilanci di diversi governi dell'Unione europea e compromettendo seriamente i flussi di crediti a favore dell'economia reale.

In questo contesto economico, un clima di concorrenza leale continua ad essere una condizione essenziale per la piena realizzazione del mercato interno e una componente fondamentale di una strategia comune per contribuire alla ripresa dell'economia europea e allo sviluppo a livello mondiale.

La presente comunicazione illustra in che modo la Commissione ha utilizzato nel 2011 la politica di concorrenza come strumento per la risoluzione della crisi finanziaria e del debito sovrano e come, in generale, la politica di concorrenza e le azioni di applicazione delle norme intraprese nel corso dell'anno hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi politici più generali della strategia Europa 2020 e hanno sostenuto la crescita, l'occupazione e la competitività dell'economia dell'UE.

La presente comunicazione utilizza un nuovo formato e fornisce una panoramica non esaustiva delle attività della Commissione nel campo della politica della concorrenza nel 2011, con un'attenzione particolare ai settori alimentare, dei servizi finanziari e delle compagnie aeree. La nuova struttura è volta ad illustrare meglio il modo in cui la Commissione attua la politica di concorrenza e come tale politica apporta un contributo all'economia europea e al miglioramento del benessere dei cittadini dell'Unione europea.

Una sezione è dedicata specificamente alle relazioni interistituzionali e al dialogo costante con il Parlamento europeo e al modo in cui la Commissione risponde alle domande di tale istituzione. Ulteriori informazioni sono contenute in un documento di lavoro più dettagliato dei servizi della Commissione e nel sito web della Direzione generale della concorrenza.

1. LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ATTUALE CONTESTO ECONOMICO

I deboli segni di ripresa economica nel 2010 e all'inizio del 2011 non sono proseguiti per l'intero anno: gli ultimi mesi sono stati in effetti caratterizzati da una instabilità crescente e da difficoltà nel settore pubblico. Gli Stati membri hanno continuato ad assistere le istituzioni finanziarie, molte delle quali hanno dovuto ricevere un sostegno alla liquidità da parte delle banche centrali. I disavanzi pubblici sono diventati una fonte di preoccupazione per quanto riguarda il rischio sovrano, il che ha causato perturbazioni sui mercati finanziari.

La crisi finanziaria ha inciso profondamente sull'economia reale e ha ridotto i prestiti alle famiglie e alle imprese, con gravi ripercussioni sugli investimenti e sull'occupazione. Diversi Stati membri hanno dovuto attuare misure di austerità ed effettuare tagli della spesa pubblica anziché attuare ulteriori investimenti in misure volte a rilanciare l'economia.

Fin dall'inizio della crisi, l'Unione europea ha coordinato il pacchetto europeo di stimolo economico destinato a favorire la ripresa, applicando le norme in materia di aiuti di Stato in modo fermo ma flessibile per evitare distorsioni della concorrenza e richiedendo nel contempo alle banche di ristrutturare e di affrontare le carenze dei loro modelli aziendali. A seguito di questa prima ondata di misure “di emergenza”, la Commissione ha varato un programma di riforme intese ad affrontare questioni più strutturali nel settore finanziario attraverso un programma di misure chiaro, globale e coerente con un calendario e una data di conclusione¹. Il programma è collegato alla strategia generale della Commissione per la crescita e l'occupazione, in quanto la stabilità del settore finanziario è ovviamente uno degli obiettivi fondamentali dell'analisi annuale della crescita². La Commissione ha successivamente varato anche iniziative di regolamentazione per modificare il quadro normativo dell'industria finanziaria. Lo scopo principale di tali iniziative è il riorientamento del settore verso la sua funzione principale, ossia il soddisfacimento delle necessità di finanziamento delle imprese e delle famiglie.

Come la politica degli aiuti di Stato contribuisce alla stabilità finanziaria

Il quadro giuridico UE relativo agli aiuti di Stato rimane uno strumento di coordinamento unico a livello di Unione europea

Il peggioramento della crisi del debito sovrano, registrato durante l'estate, ha portato gli Stati membri e la Commissione a concordare un pacchetto di misure per rafforzare i capitali delle banche e fornire garanzie sulle loro passività (il cosiddetto pacchetto bancario)³. Il 1° dicembre la Commissione ha prorogato misure di crisi relative agli aiuti di Stato a favore del settore finanziario, chiarendo e aggiornando le norme sulla fissazione prezzi e le altre condizioni⁴. Non appena la situazione si stabilizzerà, verrà fissata per le banche una serie più permanente di norme in materia di aiuti di Stato.

Dall'inizio della crisi, e fino al 31 dicembre 2011, sono stati utilizzati 1 600 miliardi di aiuti di Stato per salvare e ristrutturare le banche europee. La Commissione ha adottato 39 decisioni su misure di ristrutturazione, per le quali la Commissione controlla l'efficace attuazione dei piani di ristrutturazione. 24 banche sono ancora in corso di ristrutturazione. La Commissione ha inoltre approvato regimi nazionali di aiuto in 20 Stati membri che ricorrono ad una serie di strumenti forniti nell'ambito delle norme connesse alla crisi. Tra tali strumenti vi sono, in particolare, gli apporti di capitale, il sostegno per la dismissione di attività deteriorate e le garanzie.

¹ La tabella di marcia per tale programma è stata stabilita inizialmente nella comunicazione della Commissione del 4 marzo 2009 “Guidare la ripresa in Europa” e i piani sono stati descritti in dettaglio nella comunicazione del 2 giugno 2010 “Regolamentare i servizi finanziari per una crescita sostenibile”.
² Comunicazione della Commissione del 23 novembre 2011, “Analisi annuale della crescita per il 2012”.
³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125621.pdf
⁴ Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2012, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, GU C 356 del 6.12.2011, pagg. 7-10; IP/11/1488.

In ottobre, il Consiglio ECOFIN ha concluso che il quadro UE in materia di aiuti di Stato doveva continuare ad essere l'unico strumento di coordinamento a livello di Unione europea e che non erano necessarie, a breve/medio termine, ulteriori norme. La Commissione è ricorsa allo strumento degli aiuti di Stato in modo da favorire la ristrutturazione del sistema bancario, pur mantenendo condizioni di parità nel mercato. Le condizioni delle norme in materia di aiuti di Stato per le banche nel contesto della crisi sono state fissate con un triplice obiettivo: salvaguardare la stabilità finanziaria, preservare il mercato interno e ristrutturare le imprese beneficiarie di aiuti per garantirne la redditività a lungo termine. Alle banche è stato richiesto di abbandonare modelli aziendali insostenibili basati su un indebitamento eccessivo e su una concentrazione eccessiva sui finanziamenti all'ingrosso a breve termine e sono state incoraggiate a privilegiare nuovamente le loro attività fondamentali. La Commissione è l'unica istituzione che impone esplicitamente condizioni per la ripartizione degli oneri in caso di *bailout*, contribuendo a ridurre il cosiddetto rischio morale in futuro.

In risposta a una richiesta del Parlamento europeo⁵, la Commissione ha preparato un documento di lavoro dei servizi della Commissione che illustra come la politica degli aiuti di Stato ha risposto alla crisi economica e finanziaria⁶.

Nel 2011 la Commissione ha proseguito con il medesimo approccio riguardo alle banche in situazione fallimentare attraverso una serie di importanti decisioni in materia di aiuti di Stato. I problemi dell'istituto irlandese per la concessione di prestiti *Anglo Irish Bank*⁷ costituisce un buon esempio. La Commissione ha approvato il piano presentato dalle autorità irlandesi, che prevede la graduale liquidazione congiunta di *Anglo Irish Bank* e di *Irish Nationwide Building Society* su un periodo di dieci anni. Il caso della *Landesbank* tedesca *WestLB*⁸, banca in difficoltà da molto tempo, è un altro esempio calzante. Alla fine del processo di ristrutturazione *WestLB* deve essere suddivisa; le attività e passività rimanenti saranno trasferite in una *bad bank* al fine di essere liquidate. Entro il 30 giugno 2012 *WestLB* deve cessare le attività bancarie e fornire da quel momento in avanti solo servizi di gestione di attivi. Solo una piccola parte delle attività più prudenti di *WestLB* - i servizi che fornisce alle piccole casse di risparmio locali - rimarranno sul mercato, ma verranno riprese da *Landesbank Hessen-Thüringen (HeLaBa)*.

Le banche che hanno ricevuto un sostegno considerevole attraverso aiuti di Stato possono continuare a rimanere sui mercati in cui per alcune parti delle loro attività vi sono prospettive realistiche di ritornare alla redditività, a condizione che riducano notevolmente le proprie dimensioni e modifichino radicalmente il proprio modello aziendale per concentrarsi soltanto su attività redditizie. Tale approccio è ben illustrato dall'approvazione della ristrutturazione della banca tedesca *Hypo Real Estate*⁹. La banca ridurrà il proprio bilancio al 15% delle dimensioni precedenti alla crisi ed eliminerà varie aree di attività. Analogamente, la Commissione ha approvato gli aiuti alla ristrutturazione a favore di un'altra banca tedesca,

⁵ Testi adottati, P7_TA(2011)0023.

⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Gli effetti delle norme temporanee sugli aiuti di Stato adottate nel contesto della crisi economica e finanziaria. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/temporary_stateaid_rules_en.html

⁷ Caso SA.32504 relativo ad un piano di ristrutturazione comune per *Anglo Irish Bank* e *Irish Nationwide Building Society*, decisione del 29 giugno 2011; IP/11/801.

⁸ Caso SA.29590, *WestLB*, decisione del 20 dicembre 2011.

⁹ Caso SA.28264 relativo ad aiuti alla ristrutturazione a favore di *Hypo Real Estate*, decisione del 18 luglio 2011, GU L 60 dell'1.3.2012; IP/11/898.

*HSH Nordbank*¹⁰, sulla base dell'impegno a ridurre il proprio bilancio del 61% rispetto ai livelli precedenti la crisi uscendo da alcune aree di attività. La Commissione ha applicato tale approccio anche nel contesto di banche di dimensioni più ridotte. Ad esempio, in Danimarca *Eik bank*¹¹ è stata suddivisa in due parti: una *bad bank* messa in liquidazione ed un'altra parte (quella "buona") messa in vendita mediante una procedura di appalto. Una linea simile è stata seguita per l'istituto austriaco *Kommunalkredit*¹² che ha dovuto essere nazionalizzato in un'operazione di salvataggio. Le attività operative della banca sono state suddivise in attività non strategiche (da liquidare) e attività strategiche (corrispondenti a circa il 40% del bilancio) che saranno privatizzate.

Nel caso di *ABN Amro Bank*¹³, la necessità dell'aiuto di Stato dipendeva principalmente dallo specifico contesto di separazione, ossia la separazione delle attività operative della banca olandese dal gruppo Fortis in difficoltà e dal gruppo ABN Amro che esisteva in precedenza. Le due entità sono rimaste con un capitale insufficiente per far fronte alla crisi e finanziare la loro concentrazione. La Commissione ha tenuto conto del fatto che la banca non necessitava di aiuti principalmente a causa di una cattiva gestione o di un'eccessiva assunzione di rischi al proprio livello e che dunque richiedeva soltanto norme comportamentali di salvaguardia (ossia non era richiesta una cessione di attività operative da parte della banca).

La situazione specifica dei paesi tenuti al rispetto di un programma

La politica della concorrenza contribuisce alla stabilità finanziaria e alle riforme strutturali connesse ai programmi di adeguamento

La crisi ha portato a gravi squilibri economici nella maggior parte degli Stati membri e, a partire dal 2010, alcuni di essi sono stati costretti a chiedere aiuto esterno alla Commissione europea e al Fondo monetario internazionale (FMI). La stabilità finanziaria riveste infatti la massima importanza per l'Unione europea, in quanto tre di questi Stati membri (Grecia, Irlanda e Portogallo) fanno anche parte della più ampia area dell'euro. Tali paesi sono tra i cosiddetti "paesi tenuti al rispetto di un programma", soggetti cioè a programmi di adeguamento economico. Tali programmi impongono una vasta gamma di condizioni, che possono includere la ristrutturazione del settore finanziario e la necessità di realizzare riforme strutturali per altri settori dell'economia, dell'amministrazione e del settore giudiziario¹⁴. Sotto il profilo strutturale, i programmi possono comprendere, tra l'altro, la privatizzazione e la ristrutturazione delle imprese statali. Tali interventi possono sollevare questioni relative agli aiuti di Stato che la Commissione dovrà affrontare tempestivamente in modo che i programmi possano essere attuati con successo. Gli obiettivi di privatizzazione sono particolarmente importanti per Grecia, Portogallo e Romania. I programmi per tali Stati membri sono volti inoltre a rendere il sistema di applicazione del diritto della concorrenza il più efficace ed efficiente possibile; nel contempo le autorità nazionali garanti della concorrenza chiedono maggiori poteri e maggiori risorse (umane).

¹⁰ Caso SA.29338 relativo alla ristrutturazione di HSH Nordbank AG, decisione del 20 settembre 2011.

¹¹ Caso SA.31945 relativo agli aiuti per la liquidazione di Eik Banki P/F e Eik Bank Denmark A/S, decisione del 6 giugno 2011, GU C 274 del 17.9.2011, pagg. 3-6; IP/11/677.

¹² Caso SA.32745 relativo alla ristrutturazione di Kommunalkredit Austria AG, decisione del 23 giugno 2011, GU C 239 del 17.8.2011, pagg. 1-3; IP/11/389

¹³ Caso SA.26674 relativo agli aiuti alla ristrutturazione a favore di ABN AMRO, decisione del 5 aprile 2011, GU L 333 del 15.12.2011, pagg. 1-46; IP/11/406.

¹⁴ Oltre a questi paesi membri dell'area dell'euro, sono del pari interessati la Romania e la Lettonia.

La Commissione, in collaborazione con l’FMI e la Banca centrale europea (BCE), è stata strettamente associata alla ristrutturazione del settore finanziario nei paesi tenuti al rispetto di un programma, onde garantire che i massicci interventi, necessari per mantenere in attività tali istituzioni in un ambiente macroeconomico difficile, non determinino indebite distorsioni della concorrenza. La Commissione ha autorizzato la proroga degli attuali regimi di garanzia e di ricapitalizzazione delle banche per questi tre paesi dell’area dell’euro. La Commissione verifica che gli aiuti di Stato siano limitati al minimo necessario e che la questione del cosiddetto "rischio morale" venga affrontata in modo adeguato, in particolare richiedendo non solo che le banche remunerino ed infine rimborsino gli aiuti ricevuti, ma anche che condividano l'onere della ristrutturazione e adottino misure per affrontare le distorsioni della concorrenza determinate dagli aiuti.

In Grecia, la situazione è estremamente complessa. Il settore bancario è afflitto da una profonda recessione e detiene una considerevole quantità di titoli sovrani. La ristrutturazione delle banche che hanno ricevuto aiuti di Stato dal 2009 in poi continua in tale contesto molto difficile. Il piano di ristrutturazione della Banca dell'Agricoltura greca (ATE) è stato approvato il 23 maggio. A seguito delle rettifiche di valore eseguite in settembre a causa del coinvolgimento di ATE nella partecipazione del settore privato (PSI) decisa nel luglio 2011, è risultato necessario un ulteriore conferimento di capitale statale a ATE. Tale ricapitalizzazione prevede la presentazione di un piano di ristrutturazione aggiornato alla Commissione. La decisione del Consiglio europeo del 27 ottobre di aumentare il contributo del settore privato al salvataggio della Grecia aumentando la riduzione del valore dei titoli greci dal 21% al 50% inciderà in maniera significativa sulle banche greche, proporzionalmente alla quantità di titoli sovrani da loro detenuti. Per colmare il conseguente fabbisogno di capitale, il secondo programma per la Grecia, deciso il medesimo giorno, prevede un notevole aumento della dotazione finanziaria per le banche in difficoltà; la Commissione dovrà monitorare il ricorso a tale possibilità.

A differenza della Grecia, la crisi del debito dell'Irlanda è dovuta alle considerevoli perdite subite dalle banche dopo lo scoppio della bolla immobiliare. Il programma CE/FMI/BCE del 28 novembre 2010 prevede una dotazione di 85 miliardi di euro, di cui 35 miliardi di euro destinati al settore finanziario. Sono stati compiuti passi importanti verso il raggiungimento degli obiettivi di ricapitalizzazione, ristrutturazione e riduzione dell'indebitamento (deleveraging) previsti dal programma. In termini di ricapitalizzazione, le autorità hanno effettuato un'analisi approfondita dei requisiti patrimoniali delle quattro banche irlandesi rimanenti (BOI, AIB/EBS e IL&P) attraverso la *Prudential Capital Adequacy Review* del 2011. Tale esame ha compreso anche un'analisi delle previste perdite su prestiti effettuata da consulenti esterni indipendenti. L'analisi riguarda le perdite previste sul portafoglio di prestiti e i costi del processo di riduzione dell'indebitamento necessario per portare le dimensioni delle banche ad un livello sostenibile e ridurre la loro dipendenza dai finanziamenti della Banca centrale. Le autorità irlandesi hanno ricapitalizzato le banche entro il termine del 31 luglio previsto dal programma. Le banche hanno speso importi considerevolmente inferiori a quelli inizialmente previsti, grazie a interventi di gestione delle passività effettuati dalle banche e alla partecipazione privata alla raccolta di capitale di BOI. In luglio le autorità irlandesi hanno presentato i piani di ristrutturazione delle banche, che prevedono i loro obiettivi di riduzione dell'indebitamento ed altre azioni. Il piano per BOI è stato approvato in base alle norme in materia di aiuti di Stato il 20 dicembre, mentre gli altri piani sono attualmente in fase di valutazione.

In maggio il Consiglio ECOFIN e il consiglio di amministrazione dell'FMI hanno concordato un pacchetto di misure a sostegno del Portogallo per 78 miliardi di EUR. Al fine di rafforzare

la fiducia nel settore finanziario, tale programma prevede che le banche riducano il proprio indebitamento in modo ordinato e raggiungano livelli più elevati di capitale. È stato dunque istituito un nuovo regime di ricapitalizzazione con una maggiore dotazione, salita da 3 miliardi a 12 miliardi di EUR. Le banche che beneficiano di tale sostegno patrimoniale dovranno presentare un piano di ristrutturazione alla Commissione europea in linea con le norme sugli aiuti di Stato. È stato avviato un procedimento formale in merito agli aiuti di Stato concessi a BPN (Banco Português de Negócios), nazionalizzato nel novembre 2008; l'adozione di una decisione formale era prevista nella primavera 2012.

Come l'applicazione delle norme antitrust favorisce la concorrenza leale e la trasparenza dei mercati finanziari

L'Europa ha bisogno di mercati finanziari trasparenti, aperti e innovativi

I mercati finanziari - come qualsiasi altro mercato - forniscono servizi più efficienti quando sono aperti e competitivi. Questo è esattamente ciò che la Commissione tenta di realizzare attraverso le sue indagini, alla luce delle norme antitrust, sul mercato dei derivati negoziati fuori borsa (OTC), il settore dei servizi di pagamento e la diffusione di dati relativi alle negoziazioni e di informazioni finanziarie al mercato.

Derivati OTC e credit default swap

La mancanza di trasparenza per quanto riguarda gli scambi di derivati OTC e gli strumenti finanziari è diventata evidente durante la recente crisi finanziaria. I paesi del G20 hanno tratto gli opportuni insegnamenti da tale crisi e nel 2009, in occasione del vertice di Pittsburgh, hanno concordato sulla necessità di migliorare la trasparenza e il controllo dei mercati meno regolamentati, riservando una particolare attenzione ai derivati OTC. Nel 2010 la Commissione ha pertanto proposto di migliorare la regolamentazione dei credit default swap (CDS¹⁵) e di altri derivati OTC attraverso il regolamento sulle infrastrutture del mercato europeo (il cosiddetto regolamento EMIR)¹⁶. Inoltre, nell'ottobre 2011 la Commissione ha presentato anche alcune proposte per rivedere la direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID) al fine di migliorare ulteriormente la trasparenza dei mercati OTC¹⁷.

Indagini antitrust in corso relative a CDS e EURIBOR

La politica di concorrenza sostiene tali iniziative legislative. La mancanza di trasparenza sul mercato può andare a beneficio di alcuni operatori del mercato, che avrebbero pertanto un incentivo a mantenerla, a scapito di nuovi operatori che vorrebbero entrare nel mercato e dei consumatori finali. Più in generale, le informazioni finanziarie sono di fondamentale importanza per i mercati finanziari e sono esposte al rischio di collusione o abuso; è pertanto giustificata una particolare vigilanza da parte delle autorità garanti della concorrenza.

Nel 2011 la Commissione ha avviato due indagini antitrust in merito all'eventuale collusione e/o abuso di posizione dominante da parte delle banche di investimento nei mercati per i dati relativi alle negoziazioni dei

¹⁵ I CDS sono oggetto di scambi tra le istituzioni finanziarie o gli investitori. Si tratta di derivati creati originariamente per offrire protezione agli investitori in caso un'impresa o uno Stato nel quale hanno investito sia inadempiente per i pagamenti nei loro confronti. Sono utilizzati anche come strumenti di tipo speculativo.

¹⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni, 15 settembre 2010, COM/2010/0484 definitivo – COD 2010/0250*; IP/10/1125.

¹⁷ IP/11/1219 del 20.10.2011.

CDS e per i servizi di compensazione dei CDS¹⁸. Il primo caso di antitrust riguarda sedici banche di investimento e Markit, il principale fornitore di informazioni finanziarie sui mercati dei CDS. La Commissione sta valutando se le parti hanno concluso accordi collusivi e/o possono aver abusato della propria posizione dominante per controllare informazioni finanziarie sui CDS. Il secondo caso riguarda nove banche dealer e ICE Clear Europe, la principale stanza di compensazione per i CDS. La Commissione valuterà, in particolare, se le tariffe preferenziali concesse da ICE alle nove banche hanno l'effetto di vincolarle al sistema di ICE, a scapito di altri concorrenti.

Inoltre, in ottobre la Commissione ha effettuato accertamenti a sorpresa presso i locali di una serie di società operanti nel settore dei prodotti finanziari derivati connessi al tasso EURIBOR (Euro Interbank Offered Rate) in vari Stati membri, in quanto sospetta che tali imprese possano aver violato le norme antitrust dell'UE.

L'azione di applicazione delle norme antitrust da parte della Commissione e le misure di regolamentazione sono complementari, in quanto mirano a garantire mercati finanziari sicuri, solidi ed efficienti.

Area unica dei pagamenti in euro (SEPA)

Mercati di pagamento omogenei, efficienti e innovativi sono essenziali per il buon funzionamento del mercato unico e per l'integrazione economica. Il SEPA è un eccellente esempio del modo in cui l'autoregolamentazione, la regolamentazione e l'applicazione del diritto della concorrenza possono e dovrebbero interagire per creare mercati aperti, efficaci e innovativi. Tale approccio basato su più fronti si è rivelato molto efficace al momento di adottare, nel 2010, una proposta di regolamento della Commissione per promuovere la transizione dagli attuali sistemi SEPA nazionali di bonifico e di addebito diretto a nuovi sistemi paneuropei.

La proposta di regolamento affronta inoltre la questione delle commissioni interbancarie per il finanziamento del modello per l'addebito diretto AUPE (SEPA Direct Debit - SDD) in quanto l'industria richiede una maggiore chiarezza e prevedibilità sulla legittimità di tali accordi collettivi. La proposta della Commissione in materia di commissioni interbancarie mira principalmente a definire condizioni di parità tra i prestatori di servizi di pagamento, istituire un mercato unico dei bonifici e degli addebiti diretti, favorire la migrazione verso gli addebiti diretti SEPA e realizzare servizi di addebito diretto efficienti. Il regolamento è stato adottato dal Parlamento in sessione plenaria il 14 febbraio 2012 (a seguito dell'adozione di una relazione della commissione per i problemi economici e monetari (commissione ECON¹⁹) e dal Consiglio il 28 febbraio ed entrerà in vigore al momento della pubblicazione nel secondo trimestre del 2012.

Standardizzazione dei pagamenti elettronici

Oltre alle iniziative di regolamentazione, la Commissione sta cercando di affrontare gli ostacoli che incontrano i nuovi operatori e l'innovazione tramite verifiche in base alle norme antitrust, al fine di promuovere l'efficacia dei sistemi di pagamento paneuropei che ridurrebbero i costi dei pagamenti stessi, produrrebbero metodi di pagamento innovativi e, in ultima istanza, agevolerebbero gli scambi in tutta l'UE. Nel settembre 2011 la

¹⁸ Caso COMP/39730 CDS (*Credit Default Swap*) – Compensazione, e caso COMP/39745 CDS – Mercato dell'informazione; IP/11/509.

¹⁹ Progetto di relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa i requisiti tecnici per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il regolamento (CE) n. 924/2009 (COM(2010)0775 – C7-0434/2010 – 2010/0373(COD)) - La relazione Essayah, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0292&language=EN>

Commissione ha avviato un'indagine in materia di antitrust relativamente al processo di standardizzazione dei pagamenti via Internet ("e-payments") intrapreso dal Consiglio europeo per i pagamenti (EPC)²⁰. L'indagine si concentrerà in particolare sulle eventuali limitazioni all'ingresso sul mercato o all'innovazione determinate dal processo di standardizzazione, ad esempio attraverso l'esclusione di nuovi concorrenti e fornitori di servizi di pagamento non controllati da una banca.

Settore dei dati relativi ai servizi finanziari

Mercati finanziari ben funzionanti si basano sull'accesso alle informazioni e sulla disponibilità di dati di mercato, tempestivi e di alta qualità, relativi ai prezzi e alla struttura degli strumenti finanziari. I mercati della fornitura di informazioni finanziarie sono spesso caratterizzati da un elevato grado di concentrazione. Ciò significa che le principali istituzioni finanziarie e i principali fornitori di servizi di informazione operanti a livello mondiale godono di un significativo potere di mercato. Una standardizzazione dell'industria in tali mercati può anche comportare lo sviluppo di standard di mercato di fatto per quanto riguarda prodotti, servizi, identificatori e indici finanziari. La Commissione sta attualmente svolgendo un'indagine su un certo numero di aspetti di questo settore, compreso l'accesso alle informazioni o ai servizi, la fissazione di standard, i diritti di proprietà intellettuale e l'interoperabilità tra prodotti o servizi diversi.

Impegni giuridicamente vincolanti per gli ISIN

I codici relativi a numeri identificativi internazionali (codici ISIN) sono codici alfanumerici di 12 caratteri che servono per l'identificazione di un titolo nel corso della negoziazione e della transazione, ma non contengono informazioni che caratterizzano gli strumenti finanziari. La Commissione ha avviato un'indagine in quanto il ricorso agli ISIN era soggetto al versamento di un canone di licenza imposto da Standard & Poor's (S&P); il 15 novembre ha reso vincolanti per cinque anni gli impegni proposti da S&P. Tali impegni sono duplici: innanzi tutto, gli utenti finali indiretti non saranno più tenuti a pagare il canone a S&P per l'utilizzo dei codici ISIN; in secondo luogo, S&P offrirà anche un nuovo servizio, che consisterà solo di dati ISIN, ad un prezzo di 15 000 USD all'anno per la fornitura di tale nuovo servizio ai fornitori di servizi d'informazione e agli utenti finali diretti.

Agenzie di rating del credito (CRA)

Le agenzie di rating del credito sono imprese che effettuano valutazioni del merito di credito per gli emittenti di determinati tipi di titoli di debito (come i governi), nonché per gli strumenti di debito stessi (ad esempio il debito sovrano). Tali rating sono utilizzati da investitori, emittenti, banche di investimento, intermediari finanziari (broker-dealer) e i governi. I rating sono diventati parametri importanti per valutare i rischi connessi agli investimenti finanziari.

Nel complicato contesto della crisi finanziaria, sono state sollevate riserve sul mercato delle agenzie di rating del credito e la modalità con cui operano alcune imprese in questo settore. In novembre la Commissione ha proposto di modificare il vigente regolamento sulle agenzie di rating del credito per far fronte a problemi legati a un eccessivo affidamento ai rating e a conflitti di interesse, struttura del mercato e responsabilità delle agenzie²¹. La Commissione continua inoltre a seguire la situazione della concorrenza nel mercato delle agenzie di rating del credito, che è una struttura di oligopolio con elevate barriere all'ingresso. Non sono state finora constatate indicazioni di pratiche anticoncorrenziali in questo mercato.

²⁰ Caso COMP/39876 relativo ai *pagamenti online EPC*, avvio del procedimento 5 ottobre 2011; [IP/11/1076](#).

²¹ Regolamento (CE) n. 1060/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, relativo alle agenzie di rating del credito, GU L 302 del 17.11.2009, pagg. 1-31.

Come l'applicazione delle norme UE sulle concentrazioni contribuisce a garantire una concorrenza leale sui mercati finanziari

Le infrastrutture di negoziazione e di post-negoziazione, per strumenti a pronti e derivati, che funzionano in modo sicuro, efficiente e competitivo sono elementi essenziali di mercati dei capitali moderni e dinamici che, in ultima analisi, permettono alle imprese e agli investitori di restare competitivi a livello europeo e mondiale. Poiché le borse sono attori essenziali nei mercati dei capitali, la concorrenza tra di esse è estremamente importante.

Concorrenza per gli scambi di derivati finanziari europei

Il 29 giugno Deutsche Börse (proprietaria tra l'altro della borsa di Francoforte) e NYSE Euronext (proprietaria, tra l'altro, delle borse di New York, Parigi, Bruxelles, Amsterdam e Lisbona) hanno formalmente notificato una proposta di concentrazione alla Commissione ai sensi del regolamento UE sulle concentrazioni (EUMR)²². L'operazione avrebbe riunito le due principali borse europee per l'intera catena di negoziazione, compensazione e liquidazione degli strumenti finanziari (sia strumenti a pronti che derivati). In seguito a una prima indagine di mercato, la Commissione ha avviato un'indagine approfondita, con particolare accento sulla negoziazione degli strumenti derivati, in quanto l'operazione avrebbe riunito le due maggiori borse per i derivati finanziari europei²³. La Commissione ha concluso che la concentrazione avrebbe condotto ad una situazione di quasi monopolio nel settore degli strumenti finanziari derivati europei negoziati in borsa e, di conseguenza, ad un minor numero di possibilità di libera concorrenza e una minore innovazione. Tra i clienti che sarebbero stati interessati da tale sviluppo vi sono i fondi pensione, i fondi comuni di investimento e le banche al dettaglio, nonché gli intermediari finanziari professionali e le banche di investimento. In assenza di un accesso alle strutture di compensazione post-negoziazione della impresa risultante dalla concentrazione (ossia in presenza di un "silos verticale" chiuso), l'ingresso da parte di piattaforme di derivati concorrenti sarebbe divenuto più difficile in un mercato già caratterizzato da elevate barriere all'ingresso. Le parti notificanti hanno affermato che la concentrazione darebbe luogo a notevoli incrementi di efficienza. Tuttavia, tali eventuali vantaggi sarebbero stati assai minori di quanto sostenuto dalle parti notificanti e avrebbero in parte potuto essere realizzati in assenza della concentrazione. In ogni caso, le eventuali efficienze non sarebbero tanto considerevoli da compensare i danni ai clienti causati dalla concentrazione; inoltre, data la creazione di un quasi monopolio, è improbabile che i vantaggi vengano interamente trasferiti ai clienti. Le parti notificanti hanno proposto misure correttive per ovviare alle riserve espresse dalla Commissione, misure che sono state tuttavia alla fine considerate insufficienti.

2. LA POLITICA DI CONCORRENZA IN UN CONTESTO PIÙ GENERALE

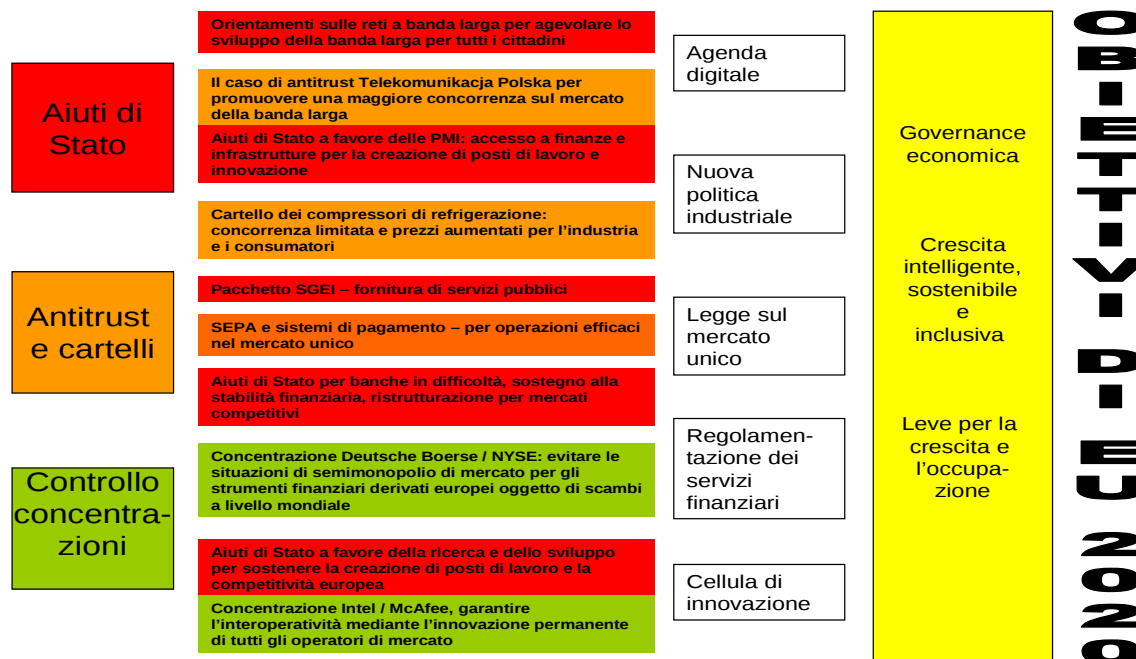
Nel 2011 la Commissione ha prodigato una gran parte del proprio impegno nell'ambito della politica di concorrenza e dell'applicazione delle relative norme ad affrontare gli effetti della crisi nei mercati finanziari.

Va ricordato, tuttavia, che l'applicazione delle norme in materia di concorrenza e la sensibilizzazione alla politica della concorrenza perseguono anche altri obiettivi più a lungo termine, come l'incremento del benessere dei consumatori, il sostegno alla crescita, all'occupazione e alla concorrenza nell'UE, in linea con la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e solidale²⁴.

²² Caso COMP/M.6166, *Deutsche Börse / NYSE Euronext*, GU C 199 del 7.7.2011, pag. 9.

²³ I derivati sono contratti finanziari il cui valore è derivato da un sottostante attività o variabile, come gli stock, i tassi di interesse o le valute. I derivati sono generalmente utilizzati per lo hedging, a scopo di investimento e per la gestione globale del rischio sui mercati finanziari. La compensazione svolge un ruolo importante nella negoziazione dei derivati. Lo scopo della compensazione è gestire il rischio delle parti della transazione nel periodo transitorio tra la negoziazione e il regolamento.

²⁴ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm



La strategia Europa 2020 stabilisce obiettivi concreti da conseguire nei prossimi dieci anni in settori come l'occupazione, la migrazione, il consumo energetico e l'innovazione e fissa i criteri fondamentali per realizzare un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse al fine di superare l'impatto della crisi finanziaria e riportare l'UE sulla via della crescita economica. La concorrenza e una politica energica in questo settore, concepita ed attuata dalla Commissione europea e dagli Stati membri nell'ambito della rete europea delle autorità garanti della concorrenza (ECN), svolgono un ruolo di primo piano nel garantire il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 dato che la concorrenza ha un impatto diretto sui fattori che influiscono sulla crescita della produttività.

Un quadro solido per l'applicazione delle norme in materia di concorrenza

Il 2011 è stato un anno importante anche per quanto riguarda le procedure relative al quadro istituzionale dell'UE per l'applicazione delle norme in materia di concorrenza. Sia la Corte europea dei diritti dell'uomo²⁵ che la Corte di giustizia²⁶ hanno ribadito che il quadro istituzionale per l'applicazione delle norme in materia di concorrenza, sulla cui base gli organi amministrativi come la Commissione prendono decisioni che vengono sottoposte a un controllo giurisdizionale completo, garantisce un'adeguata tutela dei diritti fondamentali delle persone cui tali decisioni si riferiscono. La Commissione si è impegnata a migliorare ulteriormente le procedure di indagine e ad aumentare la trasparenza. Ciò è dimostrato dall'adozione di un pacchetto di misure nel 2011²⁷ che consiste in una comunicazione sulle

²⁵ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 27 settembre 2011 nella causa *A. Menarini Diagnostics S.R.L. contro Italia* (Domanda n. 43509/08), punti 57-67.

²⁶ Cause C-272/09 P *KME Germany AG e altri contro Commissione*, C-386/10 P *Chalkor AE Epexergasias Metallon contro Commissione* e C-389/10 P *KME Germany AG e altri contro Commissione*, decisione dell'8 dicembre 2011.

²⁷ Il comunicato stampa e le domande più frequenti sono disponibili alla pagina: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>

migliori pratiche relative ai procedimenti previsti dagli articoli 101 e 102 del TFUE²⁸ (migliori pratiche analoghe sono già disponibili per quanto riguarda il controllo delle concentrazioni e gli aiuti di Stato), una versione riveduta del mandato del consigliere-auditore²⁹ (che estende le funzioni del consigliere-auditore alla fase delle indagini) e un documento interno sulle migliori pratiche per la presentazione di elementi di prova di natura economica³⁰. L'obiettivo di queste misure è incrementare la trasparenza e aiutare le parti ad interagire con la Commissione e con i consiglieri-auditori nei casi di antitrust e di concentrazioni.

Le migliori norme in materia di compensazione degli obblighi di servizio pubblico

Il nuovo pacchetto relativo ai servizi d'interesse economico generale (SIEG)³¹ offre agli Stati membri un quadro più agevole, più chiaro e più flessibile per sostenere l'erogazione ai cittadini di servizi pubblici di alta qualità. Gli Stati membri sono pienamente liberi di stabilire quali siano i servizi di interesse generale, ma la Commissione deve garantire che i finanziamenti pubblici concessi per la prestazione di tali servizi non falsino indebitamente la concorrenza nel mercato unico. Prima erano esentati dall'obbligo di notificazione alla Commissione solo gli ospedali e gli enti per l'edilizia popolare, ma con il nuovo pacchetto molti servizi sociali sono esentati da tale obbligo, indipendentemente dell'importo della compensazione ricevuta. I servizi devono soddisfare esigenze sociali (per esempio, l'assistenza sanitaria, l'assistenza di lunga durata, i servizi per l'infanzia, l'edilizia sociale e l'assistenza e inclusione sociale dei gruppi vulnerabili). Invece, la Commissione sottoporrà ad un esame più approfondito gli altri SIEG per i quali la compensazione supera i 15 milioni di EUR l'anno.

2.1. In che modo la concorrenza incrementa il benessere dei consumatori

In tempi di crisi c'è chi invoca il protezionismo come strategia difensiva. Tuttavia, come ha confermato la storia, l'applicazione delle norme in materia di concorrenza e la sensibilizzazione alla politica della concorrenza non possono essere diminuite in tempi di crisi economica perché un indebolimento del quadro normativo in materia di concorrenza peggiorerebbe le prospettive di crescita a medio e lungo termine.

²⁸ [Migliori pratiche relative ai procedimenti previsti dagli articoli 101 e 102 del TFUE](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html), GU C 308 del 20.10.2011, pagg. 6-32, disponibile alla pagina <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>.

²⁹ [Mandato del consigliere-auditore](#), GU L 275 del 20.10.2011, pag. 29.

³⁰ Le migliori pratiche per la presentazione di elementi di prova di natura economica e la raccolta dei dati nei casi relativi all'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE e nei casi di concentrazione, disponibile alla pagina: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>.

³¹ Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, GU C 8 dell'11.1.2012, pagg. 4-14.

Decisione della Commissione, del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (notificata con il numero C(2011) 9380), GU L 7 dell'11.1.2012, pagg. 3-10.

Comunicazione della Commissione — Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011), GU C 8 dell'11.1.2012, pagg. 15-22.

Disponibile alla pagina Internet: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html

I consumatori stanno meglio quando hanno accesso a mercati aperti e competitivi

La lotta contro accordi collusivi e gli abusi di posizione dominante è una priorità per la Commissione. Nel 2011 la Commissione ha adottato decisioni riguardanti quattro casi di cartello, tra cui due concernenti prodotti di consumo (detersivi per i consumatori e frutti esotici) e ha comminato sanzioni per oltre 614 milioni di EUR a 14 imprese³². Tre di queste quattro decisioni consistevano in procedure di transazione. Le procedure di transazione sono importanti in quanto permettono alla Commissione di procedere più agevolmente e sono vantaggiose sia in termini di tempo che di risorse. Inoltre, esse contribuiscono ad aumentare l'effetto dissuasivo della lotta della Commissione contro i cartelli.

I consumatori sono anche i principali beneficiari della decisione adottata in giugno contro Telekomunikacja Polska per aver soffocato lo sviluppo della concorrenza sui mercati polacchi della banda larga per oltre quattro anni³³. La Commissione ha avviato il caso di propria iniziativa nel 2009 dopo aver osservato che la Polonia aveva uno dei tassi di penetrazione sul mercato della banda larga in Europa più bassi, che i consumatori dovevano accontentarsi di velocità di connessione molto basse e che le tariffe mensili per Mbit/s erano molto più alte di quelle degli altri Stati membri (e tra le più alte dell'OCSE).

Inoltre, la Commissione tutela la concorrenza e promuove il benessere dei consumatori nell'applicazione della politica in materia di concentrazioni, cercando di trovare un equilibrio tra i benefici economici della concentrazione ed altri parametri come il prezzo, la scelta, la qualità o l'innovazione. Tale approccio si è dimostrato efficace nel settore IT in cui la Commissione ha esaminato e approvato le concentrazioni tra concorrenti in mercati già concentrati come l'industria dell'hard disk³⁴ e i progetti di alcune imprese per modificare il loro modello aziendale (come l'acquisizione da parte del produttore di chip Intel del produttore di sistemi di sicurezza informatica McAfee, subordinatamente a impegni per garantire l'interoperabilità)³⁵ o diversificare i loro portafogli di attività (come l'acquisizione da parte di Microsoft, produttore di sistemi operativi, di Skype, fornitore di servizi di comunicazione vocali e video via Internet³⁶). I consumatori dovrebbero trarre vantaggio anche dalla scelta più ampia e dai prezzi migliori per i viaggi in treno su determinati percorsi europei a seguito dell'approvazione di imprese comuni che preparano la strada a nuovi servizi di alta velocità sulla linea Parigi-Milano³⁷ e Vienna-Salisburgo³⁸ in concorrenza con i servizi ferroviari esistenti forniti dagli operatori tradizionali.

³² Casi COMP/39579 *Detersivi per i consumatori*, decisione del 13 aprile 2011, GU C 193 del 2.7.2011, pagg. 14-16, COMP/39482 *Frutti esotici*, decisione del 12 ottobre 2011, COMP/39605 *CRT Glass*, decisione del 19 ottobre 2011; IP/11/1214 e COMP/39600 *Compressori di refrigerazione*, decisione del 7 dicembre 2011.

³³ Caso COMP/39525 *Telekomunikacja Polska*, decisione del 22 giugno 2011, GU C 324 del 9.11.2011, pagg. 7-10; IP/11/771.

³⁴ Casi COMP/M.6214 *Seagate Technology / the HDD business of Samsung Electronics*. Decisione del 19 ottobre 2011; IP/11/1213 e COMP/M.6203 *Western Digital Ireland / Viviti Technologies*, decisione del 23 novembre 2011; IP/11/1395.

³⁵ Caso COMP/M.5984, *Intel / McAfee*, decisione del 26 gennaio 2011, GU C 98 del 30.3.2011, pag. 1; IP/11/70..

³⁶ Caso COMP/M.6281, *Microsoft / Skype*, decisione del 7 ottobre 2011, GU C 341 del 22.11.2011, pag. 2; IP/11/1164.

³⁷ Caso COMP/M.6150 *Veolia Transport/Trenitalia/JV*, decisione del 20 luglio 2011, GU C 249 del 26.8.2011, pag. 3; IP/11/917.

³⁸ Caso COMP/M.6269 *SNCF/HFPS/Wehinger GmbH/Rail Holding*, decisione del 20 luglio 2011, GU C 222 del 28.7.2011, pag. 1.

Migliorare il benessere dei consumatori: l'esempio pratico del settore alimentare

L'aumento e la volatilità dei prezzi alimentari possono incidere negativamente sull'economia europea

Il modo in cui l'applicazione delle norme in materia di concorrenza e la sensibilizzazione alla politica della concorrenza possono contribuire efficacemente al miglioramento del benessere dei consumatori risulta chiaro nel settore alimentare in cui i cittadini si confrontano con la realtà del mercato tutti i giorni. Il cibo rappresenta un'ampia parte del bilancio dei cittadini dal momento che costituisce, in media, il 14,1% della spesa dei nuclei familiari totale nell'UE nel 2011³⁹.

Partecipano alla catena di approvvigionamento alimentare tre importanti settori dell'economia europea: (1) la produzione agricola; (2) la trasformazione dei prodotti alimentari; e (3) la distribuzione (all'ingrosso e al dettaglio). Tutti e tre i settori svolgono un ruolo di primo piano nella vita economica, sociale e politica dell'Europa e contribuiscono in maniera considerevole al valore aggiunto dell'UE, in termini di commercio e occupazione, specialmente nelle aree rurali⁴⁰. Dalla metà circa del 2007 in poi i prezzi alimentari sono aumentati significativamente a tutti i livelli della catena di approvvigionamento e i prezzi al consumo dei prodotti alimentari sono diventati uno degli elementi più determinanti dell'inflazione generale⁴¹. Al tempo stesso, la volatilità dei prezzi, soprattutto i prezzi dei produttori per i generi alimentari di base, è anch'essa aumentata.

La Commissione ha reagito su diversi fronti

L'aumento e la volatilità dei prezzi alimentari hanno aumentato la consapevolezza dei responsabili politici e dei pianificatori economici nei confronti dei problemi potenziali della catena di approvvigionamento alimentare e li hanno spinti a prendere misure. A livello dell'UE la Commissione ha istituito nel 2010 un Forum ad alto livello destinato a migliorare il funzionamento della catena dell'approvvigionamento alimentare il cui mandato scade alla fine del 2012⁴². Tale forum riunisce numerose iniziative della Commissione in diversi settori strategici e ha dato vita ad una serie di piattaforme di esperti dedicate a diversi aspetti della catena di approvvigionamento alimentare. Tra queste piattaforme, ve ne sono tre di particolare interesse dal punto di vista della politica della concorrenza: (i) una piattaforma sui rapporti contrattuali tra imprese (business-to-business (B2B)); (ii) un gruppo di esperti per l'elaborazione di uno strumento per monitorare i prezzi alimentari; (iii) una piattaforma sulla competitività nel settore agro-alimentare.

³⁹ Si vedano i dati provvisori della DG Agricoltura, aggiornamento del giugno 2011 sui recenti sviluppi per quanto riguarda i prezzi dei prodotti agricoli e alimentari nell'UE, pag. 6, grafico 5, disponibile sul sito: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/foodprices/food06_2011_en.pdf

⁴⁰ Per un quadro generale si veda la Relazione sulla competitività dell'industria agroalimentare europea del 17 marzo 2009 (Relazione sulla competitività), pag. 59, disponibile sul sito: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/files/high_level_group_2008/documents_hlg/final_report_hlg_17_03_09_en.pdf

⁴¹ Quando si esaminano i dati aggregati per l'UE è importante ricordare che l'evoluzione dei prezzi alimentari varia considerevolmente non solo da uno Stato membro all'altro ma anche da prodotto a prodotto, si veda, ad esempio, DG Agricoltura, aggiornamento del gennaio 2012 sui recenti sviluppi per quanto riguarda i prezzi dei prodotti agricoli e alimentari nell'UE, pag. 6, tabella 4, disponibile alla pagina: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/foodprices/food01_2012_en.pdf

⁴² http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/forum_food/index_en.htm

Per esempio, i lavori della piattaforma sulle pratiche contrattuali tra imprese vertono su questioni di potere contrattuale diseguale nella catena dell'approvvigionamento alimentare, un problema che viene spesso sollevato in relazione all'applicazione della normativa in materia di concorrenza. Nell'ambito di questa piattaforma gli esperti hanno concordato principi comuni sulla lealtà delle relazioni commerciali nel settore alimentare e hanno individuato esempi di pratiche commerciali leali ed esempi di pratiche scorrette che non sono però ancora state affrontate dalla normativa dell'UE in materia di concorrenza. I lavori di questa piattaforma sono in corso.

La riforma della politica comune della pesca (PCP) e della politica agricola comune (PAC) realizzata dalla Commissione nel 2011 ha importanti ripercussioni anche per la concorrenza in questi settori⁴³. In particolare, le norme della PAC hanno un ruolo cruciale per quanto riguarda la concorrenza a monte della catena di approvvigionamento alimentare. Benché ai prodotti agricoli si applichino gli articoli 101 e 102 del TFUE, la proposta in materia di PAC mantiene alcune delle deroghe dell'articolo 101 del TFUE pur nell'obiettivo di aumentare l'orientamento verso il mercato della PAC.

La diversità di potere contrattuale è stata anch'essa oggetto di discussione in relazione alla riforma della PAC dal momento che molti operatori hanno sottolineato il fatto che i produttori di prodotti alimentari primari mancano di potere di contrattazione a causa della forte frammentazione del settore agricolo rispetto agli altri livelli della catena di approvvigionamento alimentare. Analogo parere ha espresso nella sua ultima relazione il Parlamento europeo sulla riforma della PAC⁴⁴. Per rimediare alla mancanza di potere contrattuale, la proposta sulla PAC cerca di rafforzare il ruolo delle *associazioni di produttori* in tutti i settori della produzione agricola. Pur essendo i membri delle associazioni di produttori agricoli indipendenti e la loro produzione integrata a vari livelli nelle associazioni di produttori, è tuttavia essenziale garantire che tali associazioni siano competitive.

Le autorità garanti della concorrenza garantiscono il buon funzionamento dei mercati alimentari per i consumatori...

I prezzi alimentari elevati sono dovuti ad una serie di fattori che esulano dalla politica della concorrenza. I recenti aumenti di prezzo possono essere spiegati principalmente con l'incremento dei prezzi dei prodotti di base che si ripercuote su tutta la catena dell'approvvigionamento determinando prezzi più alti per i consumatori. Tuttavia, la normativa sulla concorrenza svolge un importante ruolo per garantire che i mercati alimentari funzionino bene per i consumatori. In tale ottica, negli ultimi anni molte autorità nazionali garanti della concorrenza nell'UE hanno svolto indagini nel settore alimentare al fine di capire come funzionano tali mercati, di individuare i potenziali problemi e di proporre soluzioni.

⁴³ http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_en.htm e http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm

⁴⁴ Si veda la risoluzione del Parlamento europeo del 7 settembre 2010 sulle entrate eque per gli agricoltori: Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa (2009/2237(INI)), disponibile all'indirizzo Internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0302+0+DOC+XML+V0//IT>. Sulla PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio (2011/2051(INI)), disponibile all'indirizzo Internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0202+0+DOC+XML+V0//IT>

A livello del dettaglio i mercati alimentari hanno spesso una portata nazionale o regionale. Le autorità garanti della concorrenza svolgono un ruolo di primo piano nell'applicazione della normativa in materia di concorrenza in questo settore. La DG Concorrenza ha collaborato strettamente con le autorità garanti della concorrenza nell'ambito dell'ECN al fine di elaborare un approccio comune e coerente e di garantire che i mercati alimentari rimangano competitivi e operino con efficacia. Uno dei risultati di tale cooperazione è la preparazione di una relazione dell'ECN sulle iniziative più significative in materia di applicazione, sensibilizzazione alla politica della concorrenza e monitoraggio intraprese dalle autorità garanti della concorrenza europee negli ultimi otto anni⁴⁵. Il progetto di relazione illustra il lavoro formidabile svolto in questo ambito dalle autorità garanti della concorrenza che hanno esaminato oltre 170 casi di antitrust, preso circa 1.300 decisioni su concentrazioni e realizzato oltre 100 azioni di monitoraggio (tra cui indagini di settore, studi di mercato e pareri per quanto riguarda la sensibilizzazione alla cultura della concorrenza). Tali azioni spaziavano su un'ampia gamma di prodotti e settori a tutti i livelli della catena di approvvigionamento.

Come sottolinea la relazione, il maggior numero di casi esaminati riguardava i cereali, il latte e una categoria di multiprodotti. I problemi principali consistevano in comportamenti da cartello, ma anche in restrizioni verticali e abusi di posizione dominante. L'obiettivo principale delle azioni di monitoraggio è stato di capire meglio il funzionamento dei mercati alimentari e il modo in cui i prezzi sono passati per i diversi livelli della catena di approvvigionamento. Le autorità garanti della concorrenza, al termine di tali azioni, hanno presentato una serie di raccomandazioni per migliorare la concorrenza sui mercati rilevanti. Alcune hanno anche stabilito principi per regolare le relazioni contrattuali tra dettaglianti e fornitori.

Anche la Commissione ha applicato la normativa in materia di concorrenza al settore alimentare, segnatamente svolgendo indagini e sanzionando i cartelli illegali e controllando le concentrazioni. Per esempio, in ottobre, la Commissione ha adottato una decisione in cui riscontrava che i gruppi Chiquita e Pacific Fruit avevano stretto un'intesa per la fissazione dei prezzi per la vendita di banane nell'Europa meridionale⁴⁶. Le due società avevano stabilito prezzi di vendita settimanali e scambiato informazioni sui prezzi in relazione ai loro marchi.

... e che il consolidamento non danneggi la concorrenza

Nel settore alimentare è in corso un processo di globalizzazione e di consolidamento, come si evince dal numero di notifiche di concentrazioni di cui si è occupata la Commissione nel 2011⁴⁷. In particolare, tale consolidamento si riscontra nel settore caseario in cui la Commissione ha approvato tre proposte di concentrazione⁴⁸. Nel caso dell'acquisizione di Allgäuland da parte di Arla, la Commissione ha avviato un'indagine approfondita ma ha deciso, in ultima analisi, che l'impegno offerto dalla parte notificante non era necessario e la concentrazione proposta è stata approvata senza condizioni. Anche le industrie produttrici di

⁴⁵ La relazione sarà pubblicata nel secondo trimestre del 2012.

⁴⁶ Caso COMP/39482 *Frutti esotici*, decisione del 12 ottobre 2011.

⁴⁷ Nel 2011 la Commissione ha ricevuto 16 notifiche di proposte di concentrazione nel settore agro-alimentare.

⁴⁸ Casi COMP/M.6119 *Arla/Hansa*, decisione del 1° aprile 2011, GU C 122 del 20.4.2011, pag. 6; IP/11/397, M.6242 *Lactalis/Parmalat*, decisione del 14 giugno 2011, GU C 209 del 15.7.2011, pag. 14; IP/11/701 e M.6348 *Arla Foods/Allgäuland*, decisione del 7 novembre 2011, GU C 343 del 23.11.2011, pag. 14; IP/11/2011.

succo d'arancia⁴⁹ e dolciarie sono state esaminate nell'ambito del controllo delle concentrazioni nel 2011.

Il consolidamento in corso nel settore dello zucchero

Il settore dello zucchero costituisce un mercato concentrato con forti barriere all'ingresso. La riforma normativa del settore ha accelerato le dinamiche di mercato determinando una riduzione degli operatori attivi in diversi Stati membri. La Commissione ha deciso di approfondire il proprio esame in merito all'acquisizione del controllo sull'operatore ED&F MAN⁵⁰ da parte di Südzucker dal momento che l'indagine preliminare aveva riscontrato la possibilità di problemi di concorrenza sui mercati dello zucchero bianco, soprattutto nell'Europa meridionale, in merito all'importazione di greggio di canna per la raffinazione in tutto lo Spazio economico europeo (SEE)⁵¹, e di melassi, soprattutto nell'Europa centrale. La decisione della Commissione era prevista per l'aprile 2012.

2.2. In che modo la politica in materia di concorrenza sostiene la crescita, l'occupazione e la competitività?

Nelle economie avanzate la produttività totale dei fattori di produzione è la principale fonte di crescita. Negli ultimi anni si è formato un vasto consenso sui principali motori della produttività totale dei fattori di produzione: l'innovazione sulla base della conoscenza e un'economia che facilita la ridistribuzione dinamica dei fattori di produzione in diversi settori e industrie. I mercati concorrenziali sono i migliori per disporre di imprese che abbiano tutti gli *atout* per un successo a lungo termine. Una politica forte in materia di concorrenza è un elemento chiave di una politica coerente ed integrata che alimenti la competitività dell'industria europea.

Ricerca, sviluppo e innovazione

La concorrenza è un motore fondamentale per l'innovazione e la produttività totale dei fattori di produzione

Stimolando l'innovazione delle tecnologie e dei metodi di produzione- sia progressivamente che in maniera radicale – la politica in materia di concorrenza può apportare un contributo considerevole alla produttività e alla crescita. I cartelli impediscono alle industrie di reinventarsi e perseguono l'ottimizzazione in termini di conseguimento di utili piuttosto che l'innovazione. L'indagine della Commissione in merito a presunte pratiche di alcune case editrici volte ad esercitare un controllo collettivo sulla produzione di e-book, che danneggiano potenzialmente lo sviluppo di un mercato unico competitivo e digitale in questo settore, è un esempio delle iniziative della Commissione in questo settore⁵².

In ambienti altamente innovatori, le imprese consolidate possono essere tentate di controllare il processo di innovazione al fine di trarne vantaggio e a scapito dei nuovi arrivati. L'applicazione della normativa antitrust garantisce che le imprese dominanti non possano usare il proprio potere per ostacolare l'ingresso di concorrenti più piccoli con nuove idee redditizie. Le indagini della Commissione attualmente in corso contro Google in relazione alle sue attività per quanto riguarda la ricerca online, la pubblicità nei motori di ricerca e la

⁴⁹ Caso COMP/M.5907 *Votorantim /Fischer/JV*, decisione del 4 maggio 2011; IP/11/531.

⁵⁰ Caso COMP/M.6286 *Südzucker/ED&F Man*, decisione del 9 novembre 2011, GU C 335 del 16.11.2011, pag. 2; IP/11/1327.

⁵¹ L'UE, l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia.

⁵² Caso COMP/39847 *Ebooks*; IP/11/1509.

mediazione per la pubblicità⁵³ nei motori di ricerca dimostrano l'impegno della Commissione nell'applicazione delle norme in materia di concorrenza nei settori digitali in rapida evoluzione al fine di garantirne il corretto funzionamento nell'ambito dei più ambiziosi obiettivi dell'Agenda digitale. In particolare, la Commissione sta esaminando le denunce secondo cui Google sta abbassando il ranking dei risultati di ricerca non pagati di fornitori di servizi di ricerca concorrenti accordando invece un trattamento preferenziale ai risultati dei propri servizi di ricerca verticali nonché le denunce secondo cui Google impone obblighi di esclusività ai partner pubblicitari e restringe la trasportabilità di dati di campagne pubblicitarie online verso piattaforme pubblicitarie concorrenti on line.

Analogamente, il settore farmaceutico è incentrato sulla ricerca e lo sviluppo ed è estremamente regolamentato. Come dimostra la relazione della Commissione sul settore farmaceutico, alcuni dei più gravi problemi in materia di concorrenza in tale ambito riguardano i potenziali ritardi indebiti o il blocco dell'entrata sul mercato dei medicinali generici e dell'elaborazione e promozione di medicinali innovativi⁵⁴. In considerazione della natura globale dell'industria farmaceutica, salvaguardare una sana concorrenza nel settore non è solo necessario per ragioni interne, ma anche per promuovere la fornitura di medicinali abordabili e innovatori a coloro che ne hanno bisogno nei paesi in via di sviluppo. Nel 2011 la Commissione ha esaminato accordi e contratti destinati a ritardare l'ingresso sul mercato di prodotti generici avviando due casi⁵⁵ su questo argomento.

L'importo degli aiuti di Stato a sostegno delle spese della ricerca, lo sviluppo e l'innovazione è aumentato passando da 6,2 milioni di EUR nel 2005 a 10,9 milioni di euro nel 2010 (+ 75%) per sostenere la creazione di posti di lavoro e aumentare la competitività dell'Europa mediante casi e regimi individuali. Nel 2011 la Commissione ha approvato aiuti di Stato degli Stati membri per tali obiettivi in almeno 33 casi relativi alla protezione ambientale, 43 relativi allo sviluppo regionale, 20 connessi alla ricerca e sviluppo e almeno 11 relativi al sostegno delle PMI⁵⁶.

Una crescita più verde

L'Europa ha bisogno di prezzi competitivi per l'energia, di sicurezza nell'approvvigionamento e di fonti energetiche che rispettino gli obiettivi ambientali.

Conformemente con l'obiettivo di aiutare la crescita sostenibile la Commissione ha iniziato a preparare orientamenti per l'esame degli aiuti di Stato in relazione con il sistema di scambio delle quote di emissione (ETS). Il fine ultimo è quello di trovare il giusto equilibrio tra tre obiettivi: evitare un rischio considerevole di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio (carbon leakage) dovuto all'aumento dei costi del CO₂ nei prezzi dell'elettricità; preservare gli indicatori dei prezzi di mercato stabiliti dall'ETS dell'UE per conseguire una

⁵³ Caso COMP/39740 *Foundem/Google* e casi correlati; IP/10/1624.

⁵⁴ Per maggiori dettagli su questi temi si veda la relazione finale dell'indagine di settore del 2009, disponibile alla pagina Internet:

<http://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/inquiry/index.html>; IP/09/1098, 8.7.2009.

⁵⁵ Caso COMP/39686 *Cephalon*; IP/11/511, 28.4.2011; Caso COMP/39685 *Fentanyl*; IP/11/1228 del 21.10.2011.

⁵⁶ Questi dati si riferiscono a casi in cui l'obiettivo dichiarato era l'obiettivo principale dell'aiuto. I dati relativi agli aiuti a favore delle PMI comprendono anche gli aiuti per apporti di capitale di rischio nelle PMI e si riferiscono a decisioni in cui l'aiuto è stato considerato compatibile con il mercato interno nonché a sei decisioni in cui la Commissione ha riscontrato che l'aiuto di Stato in questione non costituiva in primo luogo un aiuto.

decarbonizzazione efficace in termini di costi; ridurre al minimo le distorsioni di concorrenza nel mercato interno evitando corse alle sovvenzioni all'interno dell'UE in un'epoca di incertezza economica e disciplina di bilancio.

La politica in materia di concorrenza incoraggia un'utilizzazione più efficace delle tecnologie e risorse esistenti

Dai dati risulta una domanda crescente di misure volte a soddisfare le esigenze energetiche con fonti sostenibili. La Commissione ha autorizzato imprese comuni nel settore dell'energia solare (termica e fotovoltaica)⁵⁷ e eolica⁵⁸. Gli Stati membri hanno concesso finanziamenti a misure d'aiuto a favore della produzione di energia da fonti rinnovabili sulla base della disciplina degli aiuti per l'ambiente⁵⁹ e altri a misure volte a promuovere autovetture compatibili con l'ambiente e prodotti verdi.

Industrie di rete

Le attività della Commissione nel settore dell'antitrust si sono incentrate sul miglioramento del funzionamento di mercato di settori chiave dell'economia come le industrie di rete.

La politica in materia di concorrenza promuove servizi efficienti e integrati e previene la segmentazione dei mercati

Il completamento del mercato unico non può diventare realtà se le imprese concludono accordi per ripartirsi il mercato sulla base delle frontiere nazionali. Gli accordi contenenti clausole di non concorrenza mettono a rischio l'integrazione del mercato unico. La Commissione ha pertanto inviato una comunicazione degli addebiti a Telefónica e Portugal Telecom dal momento che le due imprese hanno concordato di non farsi concorrenza sui rispettivi mercati delle telecomunicazioni nella penisola iberica⁶⁰.

Anche la crescita si trova al centro della politica in materia di aiuti di Stato nel settore delle telecomunicazioni. Nel 2011 la Commissione ha esaminato aiuti di Stato pari a circa 2 miliardi di EUR per il finanziamento dello sviluppo della banda larga e delle reti di prossima generazione in diversi Stati europei e ha approvato 18 aiuti di Stato destinati a costruire nuove infrastrutture di telecomunicazioni in aree poco servite d'Europa. Tali aiuti contribuiscono a ridurre il divario esistente con paesi più avanzati nel mondo, ad aumentare la competitività dei mercati e a portare nuovi servizi ai consumatori.

⁵⁷ Casi COMP/M.6112 *Good Energies/NEIF/Newco*, decisione del 13 aprile 2011, GU C 122 del 20.4.2011, pag. 6, COMP/M.6238 *RREEF/SMAG/OHL/Arenales*, decisione del 10 agosto 2011, GU C 255 del 31.8.2011, pag. 1, COMP/M.6303 *Antin/RREEF/Andasol 1&2*, decisione del 22 agosto 2011, GU C 253 del 30.8.2011, pag. 1 e COMP/M.6273 *Samsung/Korea Development Bank/KNS Solr*, decisione del 3 agosto 2011, GU C 236 del 12.8.2011, pag. 6.

⁵⁸ Casi COMP/M.6233 *FOEW/Dong Energy/Novasion/Aalborg Universitet/Universal Foundation*, decisione del 27 luglio 2011, GU C 228 del 3.8.2011, pag. 4, COMP/M.6176 *Mitsubishi Corp/Barclays Bank/ Walney Topco I&II/SheringhamsShoal Topco*, decisione del 29 agosto 2011, GU C 261 del 3.9.2011, pag. 1, COMP/M.6155 *GEM/DEME/Electrawinds Offshore/SRIWE/Z-Kracht/Power@sea/Rent a Port Energy*, decisione del 6 giugno 2011 e COMP/M.6206 *Iberdrola/Caja Rural de Navarra/Renovables de la Ribera*, decisione del 30 giugno 2011, GU C 198 del 6.7.2011, pag. 1.

⁵⁹ Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, GU C 82 dell'1.4.2008, pag. 1.

⁶⁰ Caso COMP/39839 *Telefónica e Portugal Telecom*; IP/11/1241 del 25.10.2011.

La politica in materia di concorrenza agevola una redistribuzione dinamica delle risorse (in entrata e in uscita)

Nel settore dell'energia, l'applicazione delle norme in materia di concorrenza può contribuire a risolvere problemi di sicurezza dell'approvvigionamento agevolando l'accesso al mercato e incoraggiando gli investimenti. Nel 2011 la Commissione ha avviato un'indagine formale contro il fornitore di energia ČEZ, sospettato di aver esercitato un abuso di posizione dominante ostacolando l'ingresso di concorrenti sul mercato ceco dell'energia elettrica⁶¹. La Commissione ha inoltre effettuato ispezioni a sorpresa nei locali delle compagnie del gas dell'Europa centrale e orientale per appurare l'eventuale esistenza di comportamenti che potrebbero determinare l'esclusione di concorrenti dalla fornitura di fonti alternative di gas o che potrebbero comportare abusi di posizione dominante nella fornitura di gas, ad esempio mediante l'imposizione di prezzi eccessivi.

Miglioramento del funzionamento del settore del trasporto aereo: il ruolo della politica in materia di concorrenza

Il trasporto aereo dei passeggeri è stato colpito dalla crisi finanziaria in misura minore rispetto al trasporto aereo di merci

Oggigiorno, viaggiare in aereo è qualcosa che viene dato per scontato. Il numero dei passeggeri aerei è triplicato tra il 1980 e il 2000 e si prevede che raddoppi ancora entro il 2020. Nel 2010 il numero dei passeggeri aerei sulle rotte tra aeroporti dell'UE ha toccato i 777 milioni, con un aumento del 3% rispetto all'anno precedente. I due terzi circa di questi spostamenti sono stati all'interno dell'UE. Tale crescita costante illustra i vantaggi apportati da una liberalizzazione del mercato sostenuta dall'applicazione delle norme in materia di concorrenza. Secondo le previsioni, nei prossimi dieci anni, il traffico aereo continuerà a crescere del 4% circa all'anno⁶². L'aviazione civile contribuisce enormemente all'economia europea dal momento che comprende oltre 150 vettori che effettuano servizi di linea, una rete di oltre 450 aeroporti e circa 4,5 milioni di dipendenti⁶³. Le sue attività contribuiscono in misura dell'1,5% al PIL dell'UE. Il fatto che il settore dell'aviazione civile sia cresciuto significativamente a partire dall'inizio degli anni Novanta è sostanzialmente una conseguenza della liberalizzazione del settore che ha comportato un calo di prezzi e l'ingresso sul mercato di nuove compagnie aeree. Il numero di rotte all'interno dell'UE è aumentato del 140% tra il 1992 e il 2010.

Nel 2010 13,1 milioni di tonnellate di merci sono stati trasportati per via aerea di cui il 20% nell'UE. Si tratta di un aumento del 16% rispetto al 2009, quando il trasporto aereo delle merci in Europa è stato colpito dal crollo del commercio dovuto alla crisi finanziaria.

La liberalizzazione ha alimentato la concorrenza e aumentato la scelta per i passeggeri ma ...

Il processo di liberalizzazione del trasporto aereo si trova in una fase relativamente avanzata. Nel 1997, a seguito del completamento del mercato unico nel trasporto aereo, alcune nuove compagnie aeree sono entrate sul mercato e sono diventate in breve tempo sempre più competitive offrendo una scelta più ampia ai passeggeri. Ciò ha trovato riscontro

⁶¹ Caso COMP/39727 CEZ; IP/11/891 del 15.7.2011.

⁶² Il contesto attuale e i principali sviluppi del settore dell'aviazione, Commissione europea - DG Mobilità e trasporti; si veda la pagina Internet: http://ec.europa.eu/transport/air/doc/03_2009_facts_figures.pdf

⁶³ Rotta 2050 - visione europea per l'aviazione. Relazione del gruppo di alto livello sulla ricerca aerea.

nell'aumento relativamente brusco del numero di passeggeri degli aeroporti regionali. Tuttavia, negli ultimi due anni la posizione concorrenziale degli aeroporti regionali sembra essersi indebolita: gli aeroporti con meno di cinque milioni di passeggeri all'anno hanno tassi di crescita simili a quelli di aeroporti più grandi.

... il consolidamento ha sollevato preoccupazioni su diverse forme di cooperazione tra compagnie aeree

Al tempo stesso, c'è stato un sostanziale consolidamento tra le compagnie aeree, segnatamente a causa della struttura precedente del mercato che si basava sull'esistenza di compagnie di bandiera e che ha dimostrato di essere inefficace in un mercato europeo aperto. Hanno avuto luogo una serie di concentrazioni, cui hanno partecipato segnatamente alcune delle compagnie di bandiera più piccole e/o meno efficienti che precedentemente erano tutelate da monopoli legali. Si sono sviluppate svariate forme di cooperazione meno stretta, che spaziano da accordi bilaterali di code sharing ad alleanze (un gran numero di compagnie aeree in Europa e fuori Europa partecipa ad una delle tre grandi alleanze, Oneworld, Star Alliance e SkyTeam) o imprese comuni. Le restrizioni agli investimenti stranieri in giurisdizioni diverse (come la UE e gli USA) sono una delle principali ragioni del successo di tali forme meno strette di cooperazione tra vettori internazionali.

Le indagini della Commissione su concentrazioni e antitrust nel 2011 hanno esaminato gli effetti sulla concorrenza dell'aumentata concentrazione dell'offerta su determinate rotte e l'impatto concorrenziale del coordinamento tra compagnie aeree.

La Commissione propone un nuovo regolamento sulle bande orarie finalizzato ad aumentare la concorrenza

In marzo la Commissione ha adottato un libro bianco, "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile"⁶⁴. La tabella di marcia contiene 40 iniziative concrete per aumentare la mobilità riducendo le emissioni di biossido di carbonio nei trasporti del 60% entro il 2050. Il pacchetto di misure "Migliorare gli aeroporti", adottato nel dicembre 2011, si concentra sulla capacità aeroportuale. Nel contesto di una crescente congestione aeroportuale e del limitato sviluppo di nuove importanti infrastrutture aeroportuali, l'accesso alle bande orarie aeroportuali, una risorsa rara, limita la concorrenza. Una delle misure è la proposta per un nuovo regolamento sulle bande orarie⁶⁵, adottata il 1° dicembre, che punta a facilitare l'ingresso sul mercato e ad incoraggiare un uso più efficace delle capacità aeroportuali. La proposta di regolamento rafforza l'indipendenza dei coordinatori di bande orarie, prevede aumenti dei tassi di utilizzazione delle bande orarie richieste e permette esplicitamente di stabilire un mercato secondario delle bande orarie che favorirebbe l'ingresso di concorrenti a scapito degli operatori storici. Al tempo stesso, le autorità garanti della concorrenza avranno bisogno di garantire che l'aumentata facilità di stabilire un mercato secondario non sia utilizzata dagli operatori storici per consolidare ulteriormente la loro posizione.

⁶⁴ Libro bianco *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM (2011) 144 definitivo, 28.3.2011.

⁶⁵ *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti dell'Unione europea (rifusione)*, Commissione europea, COM(2011) 827 definitivo, 1.12.2011.

Il pacchetto di misure "Migliorare gli aeroporti"⁶⁶ contiene anche un nuovo regolamento relativo ai servizi di assistenza a terra negli aeroporti finalizzato ad incrementare l'efficienza e la qualità globale dei servizi di assistenza a terra, garantendo una migliore concorrenza nel settore.

Gli impegni sulle bande orarie: misure correttive in casi di concentrazioni e antitrust?

In una serie di casi di concentrazioni e antitrust, le parti hanno offerto bande orarie per agevolare l'ingresso dei concorrenti nel tentativo di risolvere i problemi riscontrati dalle autorità garanti della concorrenza. Tali impegni risultano particolarmente efficaci in aeroporti congestionati in cui l'accesso alle bande orarie è fondamentale per far sì che le compagnie aeree possano competere.

Gli impegni sulle bande orarie sono stati attuati da un'impresa comune di aviazione transatlantica ma ...

Nel 2010, British Airways, American Airlines e Iberia, membri dell'alleanza Oneworld, hanno deciso di coordinare orari e tariffe dei voli e capacità sulle rotte tra l'Europa e il Nord America. L'indagine condotta dalla Commissione su questa impresa comune ha portato a una decisione che ha reso vincolanti gli impegni di questi tre vettori⁶⁷. Successivamente, alcuni concorrenti hanno fatto richiesta di bande orarie o hanno chiesto di partecipare ad altri accordi speciali proposti dai partner dell'impresa comune. Il 20 dicembre 2010, la Commissione, dopo un attento esame, ha approvato la domanda di bande orarie di Delta Airlines autorizzandola a dare l'avvio a nuovi servizi da Londra Heathrow a Boston e Miami. Nel 2011 la Commissione ha continuato ad esaminare gli accordi presi nell'ambito delle alleanze Star⁶⁸ e SkyTeam⁶⁹ ed ha avviato due indagini⁷⁰ per verificare la legalità degli accordi di code sharing conclusi, in un caso, tra Lufthansa e Turkish Airlines e, in un altro, tra TAP Air Portugal e Brussels Airlines.

... sono stati considerati insufficienti nella proposta di concentrazione Aegean Olympic

Salvaguardare la possibilità di scelta dei consumatori e la concorrenza dei prezzi sulle rotte greche

Il 26 gennaio la Commissione ha vietato la proposta di concentrazione tra Aegean Olympic e Olympic Air, le due principali compagnie aeree in Grecia, che le era stata notificata nel giugno 2010. Come per le concentrazioni aeree precedenti, la Commissione ha analizzato l'effetto combinato delle concentrazioni proposte sulle singole rotte su cui operano le due compagnie e ha riscontrato che la concentrazione proposta avrebbe portato ad un semimonopolio per l'entità della concentrazione su nove rotte, comprese quelle tra Atene e Salonicco, Candia o Rodi a scapito degli oltre quattro milioni di passeggeri che viaggiano su queste rotte ogni anno. Tra le misure correttive Aegean Olympic e Olympic Air hanno offerto di rendere disponibili per tutti gli eventuali nuovi concorrenti alcune bande orarie di decollo e atterraggio all'aeroporto di Atene e in altri aeroporti. La Commissione, tuttavia, ha ritenuto che tali misure fossero insufficienti perché nessuno degli aeroporti in questione era congestionato.

⁶⁶ *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi di assistenza a terra negli aeroporti dell'Unione e che abroga la direttiva 96/67/CE del Consiglio*, Commissione europea, COM(2011) 824 definitivo, 1.12.2011.

⁶⁷ Caso COMP/39596 *BA/AA/IB*, Decisione sugli impegni del 14 luglio 2010, GU C 278 del 15.10.2010, pagg. 14-15.

⁶⁸ Caso COMP/39595 *Continental/United/Lufthansa/Air Canada*. Si veda il MEMO/09/168 del 20.4.2009.

⁶⁹ Caso COMP/37984 *SkyTeam*.

⁷⁰ Casi COMP/39794 *Lufthansa/Turkish Airlines* e COMP/39860 *Brussels Airlines/TAP Air Portugal*. IP/11/147, 11.2.2011.

Come in altri casi precedenti in questo settore, il problema non era quello della disponibilità di bande orarie. Infatti, anche con bande orarie disponibili nessuna compagnia aerea sarebbe plausibilmente entrata sul mercato. Pertanto, l'offerta di bande orarie non avrebbe aumentato la probabilità né reso più facile che un nuovo concorrente emergesse su tali rotte. In mancanza di misure correttive adeguate la Commissione non ha avuto altra scelta se non quella di proibire la concentrazione proposta⁷¹.

Il fenomeno dei vettori low cost e la loro attrattiva per gli aeroporti regionali...

Il settore del trasporto aereo è cambiato radicalmente negli ultimi anni, soprattutto a causa dell'ascesa spettacolare dei vettori low cost a partire dal 2005. Tali vettori hanno conquistato quote consistenti di mercato ma anche beneficiato di aiuti pubblici considerevoli. Per esempio, in una serie di casi le autorità pubbliche hanno offerto sistemi di sconto ai vettori low cost per l'utilizzazione di aeroporti regionali i quali, a loro volta, hanno beneficiato di finanziamenti pubblici. Inoltre, alcune ex compagnie di bandiera non possono sopravvivere nell'attuale contingenza economica e hanno chiesto un aiuto pubblico. Non sorprende quindi che la Commissione abbia ricevuto denunce da parte dei concorrenti.

... è fonte di riflessione per gli orientamenti per il settore dell'aviazione

L'attuale quadro giuridico, che consiste negli orientamenti per il settore dell'aviazione del 1994⁷² e del 2005⁷³, affronta tali problemi principalmente fornendo criteri di compatibilità per la valutazione degli aiuti agli investimenti per le strutture aeroportuali e di start-up per le compagnie aeree di aeroporti regionali. Nel 2011 la Commissione ha avviato una consultazione pubblica in merito all'applicazione ed eventuale riesame di tali orientamenti e prende in considerazione l'idea di adottarne di nuovi nel 2012 al fine di tener conto dell'impatto positivo sullo sviluppo regionale degli aeroporti e delle compagnie aeree pur evitando distorsioni della concorrenza e la duplicazione di aeroporti non redditizi.

La Commissione intensifica l'esame degli aiuti a favore degli aeroporti regionali e dei vettori low cost e ...

Attualmente, la maggior parte degli aeroporti regionali in Europa non è redditizia e può sopravvivere solo grazie alle sovvenzioni che riceve dalle autorità locali. Solo l'8% degli aeroporti nella UE 27 è privato, mentre il 77% appartiene allo Stato e il 14% è di proprietà mista. La chiusura degli aeroporti, però, non deve essere considerata un'opzione vista l'importanza del ruolo che gli aeroporti regionali svolgono nello sviluppo regionale. Tuttavia, l'esame degli aiuti di Stato deve garantire che il fatto di appartenere allo Stato non avvantaggi indebitamente alcuni aeroporti a scapito di altri e deve portare ad una distribuzione equa delle risorse pubbliche. Va ricordato che diverse sentenze in materia hanno confermato il ruolo più rigoroso che deve assumere l'esame degli aiuti di Stato. Nella sentenza recente nella causa relativa all'aeroporto di Leipzig-Halle, il Tribunale ha confermato che la costruzione di un'infrastruttura aeroportuale è soggetta a controllo alla luce delle norme sugli aiuti di Stato

⁷¹ Caso COMP/M.5830 - *Olympic/Aegean Airlines*; IP/11/68 del 26.1.2011.

⁷² Applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione (GU C 350 del 10.12.1994, pag. 5).

⁷³ Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (GU C 312 del 9.12.2005, pagg. 1-14).

in quanto è intrinsecamente collegata al funzionamento di un aeroporto come attività economica⁷⁴.

Nel 2011 la Commissione ha avviato un procedimento di indagine formale in relazione ad aiuti di Stato in sei casi⁷⁵ di aiuti agli investimenti e allo start-up a favore di compagnie aeree o aeroporti regionali. La maggior parte di tali casi prevede sistemi di sconto sugli oneri aeroportuali concessi ai vettori low cost, spesso in combinazione con accordi di commercializzazione di dubbio valore per gli aeroporti.

... continua ad indagare sugli aiuti alla ristrutturazione a favore delle compagnie di bandiera

Al tempo stesso gli operatori storici del settore sono stati consolidati e ristrutturati e ciò ha dato origine a considerevoli casi di aiuti di Stato. L'avvio del procedimento di indagine formale in merito all'aiuto alla ristrutturazione a favore delle compagnie nazionali di bandiera ceca e maltese (Czech Airlines (ČSA)⁷⁶ e Air Malta⁷⁷) ne costituiscono due validi esempi.

2.3. La Commissione provvede ad alimentare una cultura della concorrenza in diversi modi

L'applicazione della normativa in materia e la sensibilizzazione alla politica della concorrenza sono due componenti fondamentali della politica di concorrenza.

E' necessario che a conoscere i benefici apportati dalla concorrenza siano i cittadini, in modo da poter usufruire di tutte le opportunità in quanto consumatori, le imprese, per poter essere concorrenziali in base ai loro meriti, e i responsabili politici, a livello dell'UE, nazionale, regionale o locale, per promuovere iniziative per la crescita sostenibile.

Occorre che le compagnie aeree e gli Stati membri siano informati e si conformino alle norme...

I mercati funzionano meglio quando i consumatori compiono scelte informate tra i prodotti e i servizi offerti, le imprese si astengono da accordi e pratiche anticoncorrenziali e le pubbliche amministrazioni si rendono conto di come la concorrenza possa contribuire a risolvere problemi economici più complessi. In tempi di rallentamento economico è particolarmente importante che i responsabili politici capiscano che la concorrenza va a vantaggio della crescita e che un indebolimento delle norme può essere estremamente pericoloso. Per incrementare la conoscenza delle norme e promuovere un impegno a conformarvisi da parte

⁷⁴ Cause congiunte T-443/08 e T-455/08, Freistaat Sachsen and Others contro Commissione, sentenza del Tribunale del 24 marzo 2011.

⁷⁵ Casi: SA 31662 *Presunto aiuto di Stato all'Aeroporto di Timișoara - Wizz Air* – decisione del 22 luglio 2011, GU C 270 del 13.9.2011, pagg. 11-31; SA.29064 *Aiuto illegale concesso dall'Irlanda a Aer Lingus, Aer Arann e Dublin Airport Authority*, decisione del 13 luglio 2011, GU C 306 del 18.10.2011, pagg. 10-16; IP/11/874, SA.30743 *aeroporto di Leipzig-Halle – ulteriori misure relative all'infrastruttura*, decisione del 15 giugno 2011, GU C 284 del 28.9.2011, pagg. 6-23, SA.32833 *Frankfurt-Hahn - Presunto aiuto di Stato all'Aeroporto e a Ryanair*, decisione del 13 luglio 2011; IP/11/874, SA.22932 *denuncia di Air France contro l'aiuto concesso a Ryanair da Marsiglia*, decisione del 13 luglio 2011, GU C 334 del 15.11.2011, pagg. 8-61; IP/11/874 e SA.30931 *Regime di aiuti agli investimenti a favore degli aeroporti in Romania*, decisione del 23 giugno 2011, GU C 207 del 13.7.2011, pagg. 3-15.

⁷⁶ Caso SA.30908 *CSA - Czech Airlines – Piano di ristrutturazione*, decisione del 23 febbraio 2011, GU C 182 del 23.6.2011, pagg. 13-28; IP/11/214.

⁷⁷ Caso SA.33015 *Air Malta plc*.

delle imprese, la Commissione ha pubblicato un opuscolo intitolato “Rispettiamo le regole” e inaugurato sul proprio sito Internet uno spazio che offre ai lettori i materiali disponibili in materia di strategie efficaci per il rispetto della legge⁷⁸.

Nel 2011 sono stati realizzati progressi ulteriori al fine di garantire un’applicazione efficace ed immediata delle decisioni di recupero degli aiuti di Stato della Commissione da parte degli Stati membri. L’obiettivo del recupero è di ristabilire la situazione di mercato precedente alla concessione dell’aiuto al fine di garantire il mantenimento di eque condizioni di concorrenza nel mercato interno. La percentuale di aiuti illegali e incompatibili che deve essere recuperata è scesa dal 75% della fine del 2004 al 12,3% circa al 31 dicembre 2011, mentre l’importo degli aiuti illegali e incompatibili con il mercato interno recuperati è aumentato dai 2,3 miliardi di EUR del dicembre 2004 a 12,3 miliardi di EUR. Le procedure di infrazione e le azioni giudiziarie contro gli Stati membri che non ottemperano a una decisione di recupero di un aiuto di Stato si sono dimostrate efficaci. Nel 2011 sono stati chiusi cinque casi al termine di azioni giudiziarie dinanzi alla Corte di Giustizia; 29 su 45 casi avviati sono ancora oggetto di controversia.

... mentre le autorità garanti della concorrenza intensificano la loro cooperazione all’interno dell’UE e a livello internazionale

Sia la Commissione che le autorità garanti della concorrenza svolgono un ruolo di primo piano nella promozione di una cultura della concorrenza cooperando non solo sui casi ma anche sugli sviluppi politici in diverse occasioni nell’ambito dell’ECN. I sottogruppi operativi nel 2011 si sono occupati di settori come l’alimentazione, i servizi finanziari e farmaceutici.

I mercati globalizzati hanno bisogno di una cultura della concorrenza promossa a livello internazionale e la Commissione sta promuovendo la convergenza delle norme sostanziali e procedurali. Accordi di cooperazione sono stati conclusi con le autorità garanti della concorrenza degli USA, Canada, Giappone e Corea e altri accordi sono in fase di discussione con le autorità svizzere e canadesi per incrementare l’efficacia della cooperazione.

3. IL DIALOGO SULLA CONCORRENZA CON LE ALTRE ISTITUZIONI

3.1. Il dialogo strutturato con il Parlamento europeo

La Commissione è pienamente competente per l’applicazione della normativa dell’UE in materia di concorrenza, sotto il controllo dei tribunali europei, e il Commissario responsabile per la concorrenza e i suoi servizi partecipano ad un dialogo strutturato con il Parlamento europeo, ed in particolare con la commissione “Problemi economici e monetari” (ECON).

Il dialogo strutturato con la commissione ECON

Nel 2011 il Commissario responsabile per la concorrenza si è recato presso la commissione ECON tre volte per partecipare al dialogo strutturato, presentare il programma di lavoro della Commissione per il 2011 (marzo), la relazione annuale sulla politica della concorrenza (luglio) e il programma di lavoro della Commissione per il 2012 (novembre). Ha partecipato inoltre ad un’udienza relativa a un ricorso collettivo e ad una riunione con il gruppo di lavoro “Concorrenza”.

⁷⁸

Si veda alla pagina Internet: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/compliance>

3.2. Seguito dato alla risoluzione del Parlamento sulla relazione della Commissione sulla politica della concorrenza del 2009

Nel gennaio 2011 il Parlamento ha adottato una risoluzione sulla relazione della Commissione sulla politica della concorrenza del 2009⁷⁹ in cui formulava alla Commissione una serie di domande. Il commissario responsabile per la concorrenza, oltre a rispondere ufficialmente alla risoluzione, in marzo ha scritto una lettera al Presidente della commissione ECON e i suoi servizi hanno anche risposto dettagliatamente a tutti i punti sollevati dal Parlamento nella risoluzione.

I punti affrontati dalla risoluzione del Parlamento europeo

Il Parlamento si è particolarmente interessato alle attività della Commissione collegate alla crisi economica e finanziaria e le ha chiesto di svolgere una valutazione delle misure temporanee di aiuto di Stato introdotte durante la crisi. La Commissione ha risposto preparando un esauriente documento di lavoro dei servizi sulle norme temporanee sugli aiuti di Stato durante la crisi economica e finanziaria⁸⁰ che il commissario responsabile ha presentato alla commissione ECON in settembre.

Nella risoluzione il Parlamento ha ricordato alla Commissione le proprie richieste precedenti di introdurre disposizioni al fine di agevolare le domande individuali e collettive di compensazione per i danni risultanti dalla violazione della normativa antitrust. In risposta alla richiesta del Parlamento di un approccio coerente tra i diversi settori, in marzo, la Commissione ha promosso una consultazione pubblica sui mezzi di ricorso collettivo. Il programma di lavoro della Commissione per il 2012 include anche una proposta di azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust che il commissario per la concorrenza intende presentare al Collegio nel 2012.

3.3. Il dialogo della DG Concorrenza con la commissione ECON del Parlamento

La DG Concorrenza ha organizzato due seminari per gli assistenti e i consulenti politici dei membri dell'ECON nel 2011; il primo (svoltosi in febbraio) ha riguardato molti temi del programma di lavoro⁸¹ in materia di concorrenza del 2011 mentre il secondo è stato organizzato in luglio in modo da coincidere con la presentazione da parte del commissario della relazione annuale sulla concorrenza del 2010. Inoltre, il Direttore generale della DG Concorrenza ha parlato alla riunione dei coordinatori della commissione ECON in maggio.

Consultazioni pubbliche e valutazioni d'impatto

La DG Concorrenza fornisce informazioni sull'avvio delle consultazioni pubbliche al segretariato della commissione ECON e, più in generale, accoglie i contributi tempestivi del Parlamento. I servizi della DG Concorrenza sono disponibili a informare i membri del Parlamento europeo su aspetti di particolare interesse. Le risposte alle consultazioni pubbliche, gli studi di contesto commissionati, le valutazioni di impatto della Commissione e tutti i documenti di lavoro dei servizi della Commissione correlati sono pubblicati su Internet. Tutte le informazioni sulle consultazioni pubbliche in corso e precedenti e sulle valutazioni di impatto sono consultabili anche sul sito Internet della DG Concorrenza⁸².

Il commissario per la Concorrenza e i suoi servizi hanno partecipato alle riunioni dell'intergruppo per i servizi pubblici sui SIEG prima dell'avvio della consultazione pubblica di marzo. In marzo il commissario ha presentato

⁷⁹ Testi approvati, P7_TA(2011)0023.

⁸⁰ Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Gli effetti delle norme temporanee sugli aiuti di Stato adottate nel contesto della crisi economica e finanziaria (SEC(2011)1126 definitivo, del 5.10.2011).

⁸¹ Tra le questioni vi erano i servizi di interesse economico generale, gli orientamenti sugli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione e la consultazione pubblica della Commissione sulle azioni di ricorso collettivo e sulle ammende.

⁸² http://ec.europa.eu/competition/index_en.html

I'impostazione iniziale della Commissione all'ECON, alla quale ha presentato successivamente una relazione in luglio e una in novembre. Nel corso di tale processo la Commissione ha modificato la propria impostazione iniziale per integrare alcuni suggerimenti del Parlamento.

I membri della commissione ECON hanno anche espresso preoccupazioni sulla politica della Commissione in materia di sanzioni e i servizi della DG Concorrenza hanno risposto spiegando i loro metodi nel corso di seminari e con una lunga lettera ai membri del Parlamento europeo.

La politica della Commissione in materia di sanzioni

Nel 2011 la DG Concorrenza ha pubblicato un opuscolo sulle sanzioni⁸³ in cui si spiegano i motivi che determinano l'imposizione di sanzioni e si illustra il metodo utilizzato per il loro calcolo. Ha pubblicato anche un opuscolo sul rispetto della normativa destinato alle imprese, in cui si ribadisce l'importanza della promozione del rispetto per le leggi e la necessità di garantire efficaci misure dissuasive. Infine, in ottobre, ha pubblicato una versione riveduta del pacchetto di migliori pratiche in cui delinea le misure necessarie per aumentare la trasparenza delle indagini antitrust. Pertanto, ora, tutte le comunicazioni degli addebiti, in cui sono esposte le argomentazioni della Commissione in una prima fase del caso e a cui le parti possono rispondere dettagliatamente, contengono un'indicazione dei parametri delle eventuali sanzioni.

I membri del Parlamento europeo spesso formulano alla Commissione domande su singoli casi di concorrenza attualmente in esame alle quali la Commissione non può rispondere a causa dell'obbligo di riservatezza per quanto riguarda i procedimenti d'indagine.

Indagini in corso e indagini di settore

I servizi della DG Concorrenza incontrano regolarmente i membri del Parlamento europeo quando essi ne fanno richiesta per spiegare le fasi procedurali di un'indagine e discutere in generale di un particolare settore nei limiti dell'obbligo di riservatezza. Il Parlamento ha anche ripetutamente chiesto indagini di settore in alcuni campi e la Commissione ne ha tenuto conto. La Commissione dispone di numerosi strumenti per l'applicazione della normativa in materia di concorrenza dell'UE, come le indagini in casi individuali, le indagini di settore e il lavoro con le altre Direzioni generali su misure normative. Le indagini di settore richiedono l'utilizzo di notevoli risorse umane mentre, talvolta, gli stessi obiettivi possono essere raggiunti altrettanto efficacemente con altri tipi di indagini.

3.4. Il dialogo della DG Concorrenza con il CESE

La Commissione informa anche il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sulle principali iniziative strategiche e partecipa a gruppi di studio e riunioni di sezione. Inoltre, il 4 ottobre il Commissario per la concorrenza ha partecipato alla riunione della sezione "Mercato unico, produzione e consumo" dove ha presentato un documento di lavoro dei servizi della Commissione sulle norme temporanee in materia di aiuti di Stato istituite in risposta alla crisi economica e finanziaria. Il 7 dicembre il CESE ha adottato un parere in merito alla relazione sulla politica della concorrenza del 2010⁸⁴.

⁸³ Consultabile alla pagina Internet:

http://ec.europa.eu/competition/antitrust/compliance/factsheet_fines_nov_2011_en.pdf

⁸⁴ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Relazione della Commissione - Relazione sulla politica di concorrenza 2010, 7 dicembre 2011, GU C 43 del 15.2.2012, pagg. 25-29. Disponibile alla pagina Internet: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.19680>