

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Relazione sulla politica di concorrenza 2016»

[COM(2017) 285 final]

(2018/C 081/15)

Relatore: **Paulo BARROS VALE**

Consultazione	Commissione europea, 5.7.2017
Base giuridica	Articolo 304 del TFUE
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	4.10.2017
Adozione in sessione plenaria	18.10.2017
Sessione plenaria n.	529
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	177/1/3

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE giudica positivamente il contenuto della relazione sulla politica di concorrenza del 2016 ⁽¹⁾, che appoggia in termini generali. Esprime tuttavia alcune preoccupazioni nel contesto attuale e nell'ambito di ciò che ritiene possa essere la politica europea della concorrenza.

1.2. Il CESE accoglie con favore gli sforzi compiuti dalla Commissione in difesa del rispetto delle norme, che contribuiscono a creare un contesto di concorrenza libera e leale, nonché nel quadro della cooperazione internazionale.

1.3. Il CESE ritiene che la politica della concorrenza meriti una migliore definizione e che sia spesso non coordinata con le altre politiche dell'Unione che influiscono su di essa. Vi sono vari problemi, incontrati dalle imprese e dai consumatori, che vanno al di là dei temi affrontati dalla Commissione nel quadro della politica della concorrenza e che condizionano il mercato interno, quali, ad esempio, quelli derivanti dalle politiche fiscali.

1.4. I poteri della Commissione sono limitati, ma essa detiene il potere di iniziativa e può essere più ambiziosa nelle sue azioni, sia nel rapporto tra il tema della concorrenza e le varie politiche europee, sia nel collegamento con l'attività delle autorità nazionali garanti della concorrenza (ANC). Le politiche europee e nazionali in materia di concorrenza dovrebbero essere perfettamente allineate, in modo che la Commissione e le ANC possono lavorare in modo più proficuo.

1.5. Ogni giorno si assiste all'impatto negativo della situazione in materia di concorrenza su determinati gruppi, in particolare le PMI e i consumatori: le pratiche commerciali di grandi gruppi di distribuzione, che distruggono le imprese più piccole attraverso negoziati aggressivi e limitano la scelta dei consumatori; le formule di calcolo dei prezzi poco chiare, ad esempio per quanto riguarda l'energia e i combustibili, che danneggiano le imprese e i consumatori; le pratiche di dumping cui continuiamo ad assistere, in particolare nei settori della distribuzione e dei trasporti, sono questioni che devono essere oggetto di un costante controllo e contrasto da parte delle ANC competenti e della Commissione.

1.6. Pur essendo evidente che il potere dei grandi gruppi può provocare distorsioni della concorrenza, la Commissione ha sostenuto fusioni e concentrazioni che hanno creato veri e propri giganti settoriali. Il CESE invita la Commissione a definire misure correttive realmente efficaci in questi processi e a esercitare un'attenta vigilanza sulle attività dei grandi gruppi, garantendo il rispetto delle regole e tutelando gli interessi dei consumatori e delle PMI.

⁽¹⁾ COM(2017) 285 final.

1.7. Nel trattato, non vi sono i fondamenti per un'armonizzazione delle politiche fiscali. Le differenze nell'imposizione, diretta e indiretta, danneggiano talvolta le imprese e i consumatori e aggravano le asimmetrie. Il CESE ribadisce che la politica della concorrenza deve garantire l'attenuazione delle distorsioni derivanti dall'imposizione fiscale, finché l'Europa continuerà a mantenere la fiscalità nella sfera di competenza degli Stati membri.

1.8. La cooperazione internazionale si è sviluppata attraverso la negoziazione di diversi accordi. Il CESE è favorevole alla ricerca di alleanze reali e ritiene che gli accordi conclusi debbano rispecchiare le profonde riflessioni che già esistono sul contenuto degli accordi commerciali.

2. Contenuto della relazione sulla politica di concorrenza 2016

2.1. La relazione presenta, in termini generali, le misure adottate dalla Commissione in materia di politica della concorrenza, facendo una sintesi di un più ampio documento di lavoro sulle azioni intraprese nel 2016 ⁽²⁾.

2.2. Nel suo discorso sullo stato dell'Unione 2016 il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ha sottolineato l'importanza della politica di concorrenza: «Parità di trattamento significa anche che in Europa i consumatori sono protetti dai cartelli e dagli abusi delle imprese potenti. [...] La Commissione vigila su questo tipo di equità. Si tratta dell'aspetto sociale della normativa sulla concorrenza».

2.3. La relazione è suddivisa in 6 sezioni: Introduzione; Garantire una reale parità di condizioni per tutti: in che modo il controllo degli aiuti di Stato consente di meglio affrontare la sfida; Promuovere la concorrenza e l'innovazione nel mercato unico digitale; Realizzare un mercato unico che dà forza ai cittadini e alle imprese dell'UE; Liberare il potenziale dell'Unione europea dell'energia e dell'economia circolare; Far crescere una cultura della concorrenza a livello europeo e mondiale.

2.4. Il CESE sostiene in linea generale il contenuto della relazione, ma formula una critica rispetto a quanto affermato a proposito del tema «Mantenere un proficuo dialogo interistituzionale»: «Le norme sugli aiuti di Stato mantengono condizioni di parità anche tra le banche che ricevono aiuti di Stato e le banche che non ne beneficiano». È stata imposta una serie di condizioni alle banche che hanno ricevuto aiuti di Stato, ma non si può sostenere di aver mantenuto condizioni di parità tra i beneficiari di aiuti di Stato e gli altri soggetti. La distorsione della concorrenza esiste ed è appena scalfita dalle misure correttive imposte.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE accoglie con favore la relazione sulla politica di concorrenza 2016, che riguarda questioni di grande importanza nella vita delle imprese e dei cittadini.

3.2. Il tessuto imprenditoriale europeo è costituito principalmente da PMI, che rappresentano la spina dorsale dell'economia europea e che, a causa delle loro dimensioni, sono più vulnerabili alla concorrenza sleale.

3.3. Nel settore della grande distribuzione, le PMI sono particolarmente danneggiate dall'abuso di posizione dominante esercitato dai grandi gruppi di vendita al dettaglio, che, sfruttando il loro elevato potere negoziale e violando le regole di concorrenza, fanno ricorso a pratiche sleali nelle trattative, che continuano a eliminare i piccoli produttori e i piccoli commercianti, nonché a condizionare le scelte e gli interessi dei consumatori. Il CESE raccomanda alla Commissione di includere nelle future relazioni sulla politica in materia di concorrenza l'analisi del funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare.

3.4. Nel trattare i casi di abuso di posizione dominante e altre pratiche che limitano la concorrenza, assume grande importanza l'azione delle ANC. La Commissione ha analizzato le capacità di dette autorità in termini di risorse, competenze e indipendenza delle attività, constatando la possibilità di rafforzarne l'efficacia, e si attende l'adozione di misure dirette a questo fine. Il CESE ribadisce che le ANC possono e devono seguire un approccio basato più sulla prevenzione che sulla reazione in seguito a denuncia degli operatori o dei consumatori, in particolare rispetto alle pratiche di abuso di posizione dominante sul mercato che si verifica sistematicamente nelle riunioni di negoziazione. Il monitoraggio delle negoziazioni può contribuire a prevenire taluni abusi di posizione dominante, proteggendo i piccoli commercianti e i consumatori.

3.5. È importante soprattutto in quest'ambito dare realizzazione concreta ai diritti al risarcimento del danno per le persone colpite da pratiche anticoncorrenziali, sebbene la direttiva 2014/104/UE del 26 novembre 2014 e la raccomandazione relativa a principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo nel quadro delle violazioni delle norme

⁽²⁾ SWD(2017) 175 final.

sulla concorrenza non si siano rivelate tali da dare la necessaria attuazione alla tutela collettiva dei diritti delle vittime di tali violazioni.

3.6. In diversi settori si sono verificate varie fusioni e concentrazioni, che hanno portato alla creazione di «giganti» e possono compromettere il funzionamento del mercato e violare le norme in materia di concorrenza. La Commissione è stata chiamata a pronunciarsi su alcune di queste procedure. In pratica, poche di esse sono state ostacolate e l'imposizione di misure correttive come contropartita dell'autorizzazione non ha dato risultati all'altezza delle aspettative. La Commissione da un lato persegue i cartelli ma dall'altro autorizza le fusioni e acquisizioni senza misure compensative. Il CESE esprime preoccupazione per il potenziale pericolo insito nella creazione di gruppi di grandi dimensioni in alcuni settori, che rischia di portare a gravi distorsioni della concorrenza e alla distruzione di molte PMI, nonché di influire sulle scelte dei consumatori, ed esorta la Commissione ad essere vigile.

3.7. Le distorsioni della concorrenza connesse con le relazioni esterne dell'Unione si fanno sentire sia nelle importazioni che nelle esportazioni. Di fatto, vengono immessi nel mercato europeo prodotti originari di paesi in cui persistono pratiche di dumping sociale, pratiche dannose per l'ambiente e persino aiuti di Stato che secondo le norme europee sarebbero considerati illegali. Le imprese europee che rispettano tali norme, invece, hanno difficoltà ad accedere ad altri mercati, in quanto risulta manifestamente impossibile applicare i prezzi praticati dai concorrenti provenienti da paesi nei quali la legislazione è più favorevole o i controlli sono inefficaci.

3.8. Tuttavia, le distorsioni della concorrenza possono derivare anche dalle stesse norme dell'Unione. Un esempio è il sistema REACH (registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche) che, a decorrere dal 31 maggio 2018, si applicherà alle imprese che fabbricano o immettono sul mercato sostanze chimiche in quanto tali, in quanto componenti di miscele oppure incorporate in articoli, in quantità superiori a 1 tonnellata all'anno. Detto regolamento impone alle imprese di registrare le suddette sostanze presso l'Agenzia europea delle sostanze chimiche (European Chemical Agency — ECHA) e di provvedere al versamento della relativa tassa. Il dichiarante è considerato il legittimo proprietario del rapporto, il che ha consentito la trasformazione delle informazioni in esso contenute in una merce che i dichiaranti principali, generalmente imprese di grandi dimensioni ed elevato potere economico, commercializzano sul mercato. In pratica, una società che tenti di procedere a una registrazione presso l'ECHA è informata dell'obbligo di contattare il dichiarante principale, il quale successivamente stabilisce il prezzo dell'autorizzazione all'accesso alle informazioni da esso registrate, che può arrivare fino a diverse decine o centinaia di migliaia di euro per sostanza. È previsto che le registrazioni presentate a norma del regolamento da non meno di 12 anni possano essere utilizzate da altri fabbricanti o importatori ai fini di una nuova registrazione. Tuttavia, nella pratica, con l'avvicinarsi della data in cui il regolamento REACH si applicherà pienamente a tutte le sostanze prodotte o immesse sul mercato in quantità superiori a 1 tonnellata l'anno, i dichiaranti principali impongono alle microimprese e alle piccole e medie imprese il pagamento di importi elevati o addirittura di percentuali sulle vendite, come contropartita della cosiddetta «lettera di accesso» alle informazioni fornite all'ECHA, che invece dovrebbero essere pubbliche e disponibili gratuitamente a tutti i cittadini e a tutte le imprese dell'UE, rispettando in tal modo la finalità della loro creazione, ossia la protezione della salute umana e dell'ambiente. In questo caso, una regolamentazione concepita al fine di migliorare la protezione della salute umana e dell'ambiente contro i rischi che possono derivare dall'impiego di sostanze chimiche, può creare un ostacolo all'ingresso sul mercato di nuove imprese e alla libera circolazione delle sostanze chimiche, dando luogo quindi a una situazione caratterizzata da una restrizione della concorrenza e da abusi di posizione dominante da parte delle imprese più grandi. Il CESE richiama l'attenzione sulla necessità di procedere a una valutazione e a una revisione del regolamento REACH al fine di abbattere eventuali ostacoli alla concorrenza derivanti dall'applicazione di questa normativa.

3.9. La questione delle concentrazioni bancarie e degli aiuti di Stato al settore bancario continua ad essere all'ordine del giorno. La recente crisi finanziaria e il suo impatto sull'economia reale e sulla fiducia dei mercati hanno reso necessaria una vigilanza costante sulle pratiche del settore, visti i legittimi timori di un ripetersi di situazioni gravi. Gli aiuti di Stato temporanei hanno salvato dal collasso il settore finanziario. Le banche hanno subito perdite considerevoli durante la crisi finanziaria e vedono i loro margini ridotti, dato il livello degli spread attualmente praticati. Nel contesto della ristrutturazione del settore, si è assistito alla scomparsa di alcuni istituti, ma anche a concentrazioni che possono risultare preoccupanti, non solo per la stabilità del settore finanziario qualora dovessero ripetersi situazioni di crisi, ma in particolare quanto alla possibilità di distorsioni della concorrenza derivanti dalle dimensioni di questi nuovi gruppi. Il CESE invita la Commissione a prestare attenzione e a vigilare sui possibili abusi di posizione dominante che rischiano di nuocere agli interessi dei consumatori e delle imprese, in particolare le PMI.

4. Osservazioni particolari

4.1. Aiuti di Stato

4.1.1. Gli aiuti di Stato sono uno strumento importante per lo sviluppo, poiché consentono la convergenza delle regioni svantaggiate e la promozione dell'occupazione e dell'economia. Le scarse risorse devono essere utilizzate senza entrare in conflitto con le buone pratiche in materia di concorrenza.

4.1.2. Il CESE riafferma la sua convinzione che la modernizzazione degli aiuti di Stato attualmente in corso deve essere in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020, della politica di coesione e della politica della concorrenza, salvaguardando nel contempo l'importanza degli aiuti di Stato per i settori che favoriscono lo sviluppo dell'Europa e per i servizi pubblici che soddisfano esigenze sociali.

4.1.3. Già in passato il CESE si è espresso a favore della modernizzazione degli aiuti di Stato e ora accoglie con favore l'obbligo per le autorità preposte all'erogazione degli aiuti di fornire informazioni sugli aiuti concessi per importi superiori ai 500 000 EUR ⁽³⁾.

4.1.4. Tali informazioni consentono di dare una risposta a un disagio manifestato dai cittadini europei che non si sentono sufficientemente informati in merito agli aiuti di Stato concessi ⁽⁴⁾. Ora occorre far conoscere questa possibilità di consultazione e rendere disponibili altre informazioni sulle modalità di concessione e recupero degli aiuti, promuovendo la trasparenza nell'uso dei fondi pubblici.

4.1.5. Il CESE sostiene l'azione della Commissione per quanto riguarda la lotta agli aiuti di Stato erogati mediante decisioni anticipate in materia fiscale e che concedono benefici fiscali illegali, e l'adozione del pacchetto anti-elusione, con l'obiettivo di garantire che le imprese paghino le tasse nel luogo in cui sono realizzati gli utili e di impedire la pianificazione fiscale aggressiva ⁽⁵⁾.

4.2. Mercato unico digitale

4.2.1. Con l'aumento della rete a banda larga, il mercato dei servizi digitali assume una maggiore importanza nella vita dei cittadini e delle imprese dell'UE. Il commercio elettronico è sempre più utilizzato e la politica della concorrenza è intesa ad assicurare il funzionamento del mercato, proteggendo i consumatori e garantendo che le imprese più potenti non violino le norme.

4.2.2. Il CESE invita la Commissione a proseguire il lavoro sui blocchi geografici al commercio elettronico, che rischiano di costituire un ostacolo alla creazione di un vero mercato unico digitale. In un mercato globale non può esistere alcuna forma di trattamento discriminatorio dei clienti sulla base della loro ubicazione.

4.2.3. Il mercato digitale è dominato da alcuni giganti della tecnologia. Garantire ai consumatori l'accesso ai prodotti migliori, ai prezzi migliori, e l'ingresso sul mercato di nuovi prodotti e nuovi concorrenti costituisce una sfida.

4.2.4. Talune piattaforme di prenotazione online sono attualmente fonte di grande preoccupazione per il settore alberghiero a causa dell'abuso di posizione dominante che esercitano in materia di prenotazioni. Tali piattaforme riscuotono commissioni notevolmente superiori a quelle applicate dalle agenzie di viaggio e si spingono persino a obbligare gli albergatori ad applicare gli stessi prezzi per lo stesso tipo di alloggio in tutti i canali di vendita. Il CESE invita la Commissione a verificare le clausole di parità e le commissioni applicate, che rappresentano una minaccia per la libera concorrenza nel settore.

4.2.5. La Commissione ha continuato il suo lavoro d'indagine sulle pratiche di Google (funzionamento del motore di ricerca, restrizioni che la società ha posto sulla capacità di alcuni siti Internet di terzi di visualizzare annunci associati alla ricerca di concorrenti di Google, imposizione di condizioni restrittive ai fabbricanti di dispositivi Android e agli operatori di reti mobili) e di Amazon (accordi con gli editori) che potrebbero costituire violazioni delle norme antitrust. A Google è stata recentemente inflitta un'ammenda record di 2,4 miliardi di euro per avere abusato della sua posizione dominante sul mercato dei motori di ricerca, conferendo così un vantaggio illegale a un altro prodotto Google, ossia il suo servizio di acquisti comparativi.

⁽³⁾ <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home?lang=it>

⁽⁴⁾ *Perception and awareness about transparency of State aid* («Percezione e consapevolezza in merito alla trasparenza degli aiuti di Stato»). Eurobarometro, luglio 2016.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en

4.2.6. Google detiene una posizione dominante in quanto motore di ricerca e la Commissione deve provvedere affinché i risultati delle ricerche non presentino dati parziali che possano limitare la scelta degli utilizzatori delle informazioni. La Commissione dovrebbe dedicare la stessa attenzione alle pratiche di Booking, che abusando di una posizione dominante condiziona i risultati delle ricerche riguardanti l'offerta turistica europea, con un particolare impatto negativo sui mercati e sulle imprese più piccole.

4.2.7. Il settore delle telecomunicazioni è di particolare importanza nella vita dei consumatori e delle imprese. Il CESE richiama l'attenzione della Commissione sul fatto che in questo settore non esiste ancora un mercato aperto e concorrenziale. In effetti, gli operatori di telecomunicazioni continuano ad adottare pratiche anticoncorrenziali, aumentando i prezzi durante il periodo di validità dei contratti senza fornire previamente al consumatore informazioni che gli consentano di rescindere il contratto, come previsto dalla legge. Tale aumento è stato particolarmente forte con la fine dei servizi di *roaming*, che, nella pratica, ha portato ad un aumento generalizzato delle tariffe, con effetti negativi per tutti coloro che non viaggiano.

4.3. Mercato dell'energia e dell'economia circolare

4.3.1. Nonostante il lavoro svolto negli ultimi anni, il mercato unico dell'energia rimane incompiuto. Il costo elevato dell'energia, soprattutto in alcuni paesi, ha un peso importante nel bilancio delle famiglie e delle imprese, dato che la liberalizzazione dei mercati non ha dato luogo ad un'effettiva riduzione delle tariffe. Questi prezzi mantengono l'Europa in una posizione di svantaggio in termini di costo dell'energia rispetto ai suoi concorrenti a livello mondiale.

4.3.2. L'incremento dell'efficienza energetica e il ricorso alle energie rinnovabili devono continuare a essere idee fondamentali per un'Europa più competitiva e più sostenibile, nonostante le preoccupazioni di tipo ambientale sollevate dal trattamento di rifiuti derivanti dall'impiego di tale tecnologia (ad esempio, batterie e celle fotovoltaiche). Le energie rinnovabili, malgrado i progressi tecnologici, non sono ancora sufficientemente sviluppate per poter competere con i combustibili fossili e l'energia nucleare, e meritano quindi di essere sostenute anche in futuro per competere in un mercato più equo.

4.3.3. Le energie rinnovabili non sono solo una fonte di energia pulita, ma vanno anche considerate un'opportunità per lo sviluppo delle comunità locali, che possono diventare nel contempo produttrici e consumatrici di energia, in un modello decentrato di produzione energetica vantaggioso per le comunità stesse.

4.3.4. Grazie ai progressi tecnologici, la produzione di energia solare fotovoltaica è oggi più accessibile alle imprese e alle famiglie che intendono installare impianti per consumo proprio, ma l'assegnazione delle relative licenze è limitata a una certa potenza, il che rischia di limitare l'attrattiva dell'investimento per gli operatori di determinate dimensioni, che invece potrebbero vedere la propria bolletta energetica molto ridotta o quasi eliminata nei mesi di maggiore esposizione solare.

4.3.5. D'altro canto, l'Europa deve continuare a garantire la propria indipendenza energetica attraverso il rafforzamento delle connessioni esistenti al fine di ridurre la propria esposizione e incrementare la concorrenza.

4.3.6. Il CESE sottolinea una volta di più la necessità di attribuire un'importanza particolare alle grandi sfide cui deve far fronte l'UE:

- ridurre i costi energetici per le famiglie e le imprese, con chiari benefici sul piano sociale ed economico e per la competitività esterna delle imprese europee,
- promuovere la creazione di una vera e propria politica europea dell'energia,
- migliorare l'integrazione dei mercati dell'energia mediante la promozione delle connessioni europee,
- assumere un ruolo guida nell'attuazione dell'accordo di Parigi per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nel contesto dello sviluppo sostenibile.

4.4. Cooperazione internazionale

4.4.1. In un mercato globale, l'Europa continua a subire la concorrenza sleale da parte di paesi in cui vigono pratiche dannose in materia sociale e ambientale. Oltre all'importante aspetto sociale, le distorsioni della concorrenza derivanti dalle relazioni esterne dell'Unione giustificano un forte impegno nel quadro della diplomazia internazionale al fine di proteggere le imprese e i consumatori dalle distorsioni esistenti nelle importazioni e nelle esportazioni.

4.4.2. Il CESE si rallegra dell'impegno assunto dalla Commissione di partecipare attivamente agli organismi internazionali in materia di concorrenza, come il comitato per la concorrenza dell'OCSE, la Banca mondiale, la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo e la Rete internazionale della concorrenza.

4.4.3. Il CESE, inoltre, accoglie con favore l'impegno della Commissione nei negoziati per gli accordi di libero scambio con l'Armenia, il Messico, l'Indonesia, le Filippine e il Giappone, nonché nella cooperazione tecnica con le economie emergenti. Richiama tuttavia l'attenzione sulla necessità che tali accordi, oltre a consentire l'equilibrio della concorrenza, proteggendo le imprese e i consumatori, contribuiscano anche alla coesione economica e sociale europea.

Bruxelles, 18 ottobre 2017

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS
