

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno**

[COM(2021) 223 final — 2021/0114 (COD)]

(2022/C 105/13)

Relatore: **Maurizio MENSI**

Consultazione	Parlamento europeo, 7.6.2021 Consiglio, 3.6.2021
Base giuridica	Articolo 114 e 207 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione, consumo
Adozione in sezione	30.9.2021
Adozione in sessione plenaria	20.10.2021
Sessione plenaria n.	564
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	220/3/9

### 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE apprezza lo sforzo dispiegato dalla Commissione e condivide l'esigenza di rafforzare gli strumenti di intervento a protezione del mercato UE e delle sue imprese, colmando una lacuna del quadro normativo in materia di concorrenza, commercio e appalti pubblici, con l'obiettivo di assicurare una concorrenza leale e non falsata da sovvenzioni estere.

1.2. In tal senso il CESE ritiene che la proposta della Commissione, che riguarda i finanziamenti statali erogati da fonti estere ad imprese che operano sul mercato dell'UE, suscettibili di alterare il mercato, costituisca un utile e rilevante strumento operativo. Ciò premesso, alcuni aspetti dell'intervento normativo, di per sé complesso e articolato, si ritiene richiedano un'ulteriore messa a punto.

1.3. Ai sensi della proposta, l'ampia definizione di sovvenzione estera è suscettibile di riguardare molte forme di sovvenzioni da parte di uno Stato estero, compresi quelli fiscali. Di qui l'opportunità che la Commissione indichi a quali indagini intenda dare priorità stabilendo, se del caso, criteri atti a disciplinare la trattazione delle varie pratiche, per esigenze di trasparenza e semplificazione.

1.4. La proposta affida alla Commissione il controllo degli investimenti in UE da parte di entità sovvenzionate dall'estero. Al riguardo il CESE ritiene opportuno che la Commissione chiarisca con precisione, se del caso tramite apposite linee guida, l'ambito di applicazione del regolamento, così da garantirne un'applicazione omogenea a livello UE e riducendo al minimo il rischio di interpretazioni divergenti con gli Stati membri a cui compete invece il controllo degli investimenti esteri. A tal fine propone altresì la istituzione di uno sportello informativo per le imprese sulla normativa sui sussidi esteri, gli adempimenti e gli obblighi di notifica da essa derivanti.

1.5. La Commissione, ai fini dell'avvio del procedimento, effettua una valutazione della sovvenzione estera soppesandone gli effetti negativi e positivi sullo sviluppo dell'attività economica in questione. Il CESE ritiene importante che la Commissione fornisca ulteriori indicazioni su come tale valutazione viene operata in concreto, quali potrebbero essere gli effetti positivi o quando il bilanciamento sia giustificabile.

1.6. Con riferimento all'attuale regime di controllo delle concentrazioni, il CESE ritiene opportuno che la Commissione chiarisca il suo rapporto con il nuovo regime previsto, onde evitare tempi e risultati disallineati fra loro, con la conseguenza di oneri considerevoli a carico delle imprese.

1.7. Ai fini dell'avvio del procedimento da parte della Commissione occorre che il totale delle sovvenzioni estere superi la soglia di 5 milioni di EUR per tre anni fiscali consecutivi. Il CESE ritiene che tale soglia sia piuttosto bassa in termini assoluti e reputa opportuno suggerire alla Commissione di aumentarla, così da evitare i casi di minore entità e rilievo, anche a beneficio delle piccole e medie imprese.

1.8. Nel settore degli appalti pubblici, il rischio di indagini d'ufficio e di un'ampia revisione delle gare d'appalto pubbliche è potenzialmente fonte di rischi e oneri per le aziende che operano e investono nell'UE. Di qui la necessità che la Commissione semplifichi e chiarisca al massimo il regime applicabile così da agevolare l'applicazione delle nuove regole, soprattutto allorché le stesse concorrono con le previsioni normative già vigenti, alleviando gli oneri amministrativi per le imprese UE.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il CESE ritiene essenziale che l'UE e i suoi mercati rimangano aperti e competitivi, e attribuisce a tale aspetto un'importanza fondamentale per il corretto ed equilibrato funzionamento del suo sistema socio-economico, la solidità delle imprese e il benessere dei cittadini, che è alla base anche del suo modello di autonomia strategica <sup>(1)</sup>. Alla luce di tale elemento, ritiene che l'obiettivo di proteggere il mercato unico da sussidi che si traducono in concorrenza sleale debba accompagnarsi a quello di disporre di uno strumento efficace che sia applicato in modo coerente in tutta l'UE, con i minori oneri possibili a carico delle imprese.

2.2. Il 17 giugno 2020 la Commissione ha adottato un Libro bianco sulle sovvenzioni estere per affrontare la questione, avviare un dibattito pubblico e proporre possibili soluzioni. Tale Libro bianco individua una lacuna legislativa nelle norme dell'UE concernenti gli aiuti di Stato in materia di concorrenza, commercio e appalti pubblici, che di fatto impedisce all'UE di intervenire quando le sovvenzioni di provenienza estera causano distorsioni nel mercato interno, favorendo determinate operazioni di concentrazione o determinati partecipanti alle gare d'appalto. Il Libro bianco ha inoltre segnalato vari problemi legati all'accesso ai finanziamenti dell'UE da parte di operatori che ricevono sovvenzioni estere, suscettibili di distorcere la concorrenza per l'accesso ai fondi europei. Finora nessuno Stato membro ha in vigore una normativa volta ad affrontare i potenziali effetti distorsivi delle sovvenzioni estere.

2.3. La questione delle sovvenzioni estere non è nuova ed è stata ripetutamente evidenziata a livello di UE. Il Consiglio ha fatto riferimento al Libro bianco della Commissione nelle sue conclusioni dell'11 settembre 2020; nelle conclusioni dell'1-2 ottobre 2020, il Consiglio europeo ha chiesto «*ulteriori strumenti per affrontare gli effetti distorsivi delle sovvenzioni estere nel mercato unico*». Nella sua relazione del febbraio 2020 sulla politica di concorrenza, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di «*indagare su strumenti di indagine appropriati nei casi in cui si ritiene che una società abbia tenuto un comportamento distorsivo a causa di sovvenzioni pubbliche o abbia realizzato profitti eccessivi sulla base di una posizione di mercato dominante nel suo paese di origine*». In una lettera congiunta ai vicepresidenti esecutivi della Commissione Vestager e Dombrovskis e al commissario Breton, un gruppo di 41 membri del Parlamento europeo ha espresso un forte sostegno a uno strumento per contrastare «*le imprese di paesi terzi che hanno ricevuto un sostanziale sostegno statale*».

2.4. Come annunciato nel programma di lavoro della Commissione per il 2020-2021, la proposta di regolamento in esame disciplina in dettaglio un nuovo strumento operativo (un sistema di notificazione ex ante dei casi di maggiore entità e potenzialmente più distorsivi, insieme ad una procedura da avviare ex officio) per supplire alla carenza normativa nella legislazione europea e garantire condizioni di parità nel mercato interno evitando condizioni di concorrenza disomogenee. In sostanza, la proposta di regolamento è inoltre menzionata al punto 3.2.6 della comunicazione sul riesame della politica commerciale relativa al rispetto delle condizioni di parità.

2.5. In sintesi, la legislazione proposta ha come obiettivo quello di investigare e, se del caso, disincentivare o impedire operazioni di concentrazione, appalti pubblici e comportamenti sul mercato da parte di imprese sovvenzionate dall'estero che possono distorcere il mercato interno dell'Unione europea. Essa prevede la notifica obbligatoria sia delle operazioni di concentrazione quando il fatturato dell'impresa in questione supera i 500 milioni di EUR e le parti hanno beneficiato di oltre 50 milioni di EUR di contributi finanziari esteri nei tre anni precedenti, sia delle gare d'appalto pubbliche ove il valore del contratto sia superiore a 250 milioni di EUR, nel caso in cui vi partecipino soggetti sovvenzionati dall'estero. La proposta prevede altresì la possibilità per la Commissione di indagare sulla condotta di mercato, comprese le fusioni e acquisizioni al di sotto di queste soglie, da qualsiasi soggetto che benefici di sussidi finanziari esteri superiori a 5 milioni di EUR per tre anni consecutivi.

2.6. Emerge dalla proposta che il problema non sono gli investimenti esteri, ma le sovvenzioni che agevolano l'acquisizione di imprese UE, influiscono sulle decisioni di investimento, provocano distorsioni negli scambi di beni e servizi, condizionando il comportamento dei beneficiari e pregiudicando la concorrenza. A differenza delle sovvenzioni, per le quali la Commissione si riserva un potere di intervento in via esclusiva, in caso di investimenti esteri la competenza spetta invece agli Stati membri, che hanno comunque sempre la possibilità di controllare gli investimenti esteri per motivi di sicurezza o di ordine pubblico.

---

<sup>(1)</sup> Comunicazione della Commissione *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione* (COM(2020) 456 final). Cfr. anche la comunicazione della Commissione *Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza* (COM(2021) 32 final).

2.7. Quest'ultima fattispecie è disciplinata dal regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>(2)</sup>, applicabile dall'11 ottobre 2020, che istituisce un sistema per lo scambio di informazioni tra Commissione e Stati membri e migliora i meccanismi di controllo, ove già previsti, consentendo alla Commissione di fare commenti o adottare pareri sulle operazioni approvate dagli Stati membri. Questo regolamento riguarda per lo più investimenti in infrastrutture e tecnologie critiche, dati sensibili e media, senza fissare soglie minime, consentendo pertanto agli Stati membri di esaminare quasi tutti gli investimenti di provenienza extra UE.

### 3. Rilievi specifici

3.1. La proposta di regolamento definisce le «sovvenzioni estere» in termini molto ampi (articolo 2): include qualsiasi intervento con cui un paese terzo eroga un contributo finanziario che conferisce un beneficio ad aziende che svolgono un'attività economica nel mercato interno dell'UE, sia quando tale contributo è limitato a una singola impresa, sia quando riguarda diverse imprese o associazioni di imprese. I contributi finanziari possono assumere forme molto diverse, tra cui il trasferimento di fondi o passività, iniezioni di capitale, sovvenzioni, prestiti, garanzie sui prestiti, incentivi fiscali, compensazione delle perdite di esercizio, compensazione degli oneri finanziari imposti dalle autorità pubbliche, remissione del debito, conversione del debito in capitale o rinegoziazione; la rinuncia a entrate altrimenti dovute; oppure la fornitura o l'acquisto di beni o servizi.

3.2. Ai sensi della proposta, l'ampia definizione di sovvenzione estera, sostanzialmente in linea con la definizione UE di aiuti di Stato, è pertanto suscettibile di riguardare molte forme di sovvenzioni e incentivi da parte di uno Stato estero, il che suscita qualche interrogativo sulla reale capacità della Commissione di fronteggiare l'ingente mole di lavoro, che riguarderà di fatto le sovvenzioni di qualsiasi tipo erogate da tutti gli Stati del mondo. Questo potrebbe creare una situazione di incertezza giuridica e il rischio di possibili contenziosi attivati dai concorrenti nelle fusioni e acquisizioni contestate. In tal caso dovrebbe essere chiaramente indicato a quali indagini la Commissione intenda dare priorità e se, al riguardo, ritiene di stabilire criteri da comunicare preventivamente.

3.3. La proposta essenzialmente affida alla Commissione il controllo degli investimenti in UE da parte di entità sovvenzionate dall'estero. Alcuni Stati peraltro potrebbero ritenere che tali decisioni rientrino nella sfera di loro competenza come parte dei regimi nazionali di controllo degli investimenti esteri degli Stati membri. Al riguardo il CESE ritiene opportuno che la Commissione europea chiarisca con precisione, se del caso anche tramite apposite linee guida, l'ambito di applicazione del regolamento, così da garantirne un'applicazione omogenea a livello UE e ridurre al minimo i rischi di interpretazioni divergenti da parte degli Stati membri. A tal fine propone altresì la istituzione di uno sportello informativo per le imprese circa la normativa sui sussidi esteri, gli adempimenti e gli obblighi di notifica da essa derivanti.

3.4. La proposta di regolamento si traduce pertanto in un nuovo sistema di controllo che è al tempo stesso ex ante (per le grandi concentrazioni e le procedure degli appalti pubblici) ed ex post, ulteriore rispetto a quello attualmente previsto per le concentrazioni UE, su di esso, modellato, ma distinto da esso (Capo 3). Anche in questo caso le transazioni che richiedono la notifica includono fusioni, acquisizioni di controllo e joint venture a pieno titolo, ancorché le soglie finanziarie siano diverse da quelle del regolamento sulle concentrazioni.

3.5. La Commissione valuterà se sussiste «una distorsione sul mercato interno» (articolo 5); tale valutazione sarà limitata al contesto della concentrazione in questione, anche se questo non sembra richiedere alla Commissione di stabilire un legame causale diretto tra l'operazione e la distorsione del mercato. Una distorsione del mercato interno si verificherebbe quando una sovvenzione estera è in grado di migliorare la posizione competitiva dell'impresa nel mercato interno e quando, di conseguenza, incide effettivamente o potenzialmente in modo distorsivo sulla concorrenza nel mercato interno.

3.6. La proposta di regolamento conferisce pertanto alla Commissione un'ampia discrezionalità, elencando come indicatori potenzialmente rilevanti l'importo e la natura della sovvenzione, la situazione dell'azienda e dei mercati interessati, il livello di attività economica dell'azienda nel mercato interno e lo scopo e le condizioni collegate alla sovvenzione estera, così come il suo utilizzo nel mercato interno.

3.7. In tal senso la Commissione sarebbe autorizzata a valutare gli effetti negativi di una sovvenzione estera in termini di distorsione del mercato interno in rapporto ai suoi effetti positivi «sullo sviluppo dell'attività economica in questione» (articolo 5); ove quelli positivi prevalessero, nessun provvedimento sarebbe adottato. In tal caso si ritiene opportuno che la Commissione fornisca ulteriori indicazioni su come questa valutazione viene operata in pratica, soprattutto quali potrebbero essere gli effetti positivi o quando il bilanciamento sia giustificabile. In proposito, si rileva che la Commissione ha sviluppato ampi e dettagliati orientamenti in tema di sovvenzioni intra-UE compatibili con il mercato interno.

---

(2) Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione (GU L 79 I del 21.3.2019, pag. 1).

3.8. Se la Commissione ritiene che una sovvenzione estera distorca il mercato interno, può imporre misure atte a rimediare al danno arrecato (articolo 6). Le aziende possono anche presentare impegni per rimediare alle presunte distorsioni e la Commissione può rendere tali impegni vincolanti. Gli impegni o le misure di riparazione possono includere l'offerta di accesso a condizioni eque e non discriminatorie alle infrastrutture, la concessione di licenze per beni acquisiti o sviluppati con l'aiuto di sovvenzioni estere, la riduzione della capacità o della presenza sul mercato, l'astensione da certi investimenti, la pubblicazione dei risultati di R&S, la cessione di beni, il rimborso della sovvenzione estera al paese terzo con gli interessi o lo scioglimento della concentrazione.

3.9. Al riguardo si ritiene opportuno che sia meglio chiarito il rapporto fra il nuovo regime previsto e l'attuale regime di controllo delle concentrazioni dell'UE. Mentre le soglie di notifica e la valutazione sostanziale sono diverse, molte operazioni potrebbero essere notificate alla Commissione ai sensi di entrambi i regimi in parallelo, con il rischio di tempi e risultati disallineati fra loro, con la conseguenza di oneri considerevoli a carico delle imprese.

3.10. La proposta di regolamento propone un regime separato di notifica obbligatoria per gli appalti pubblici dell'UE che superano i 250 milioni di EUR (Capo 4). È prevista una notifica all'ente aggiudicatore da parte delle imprese che partecipano a tali appalti di tutti i contributi finanziari esteri ricevuti nei tre anni precedenti la notifica oppure la necessità di una dichiarazione da cui risulti che non hanno ricevuto alcun contributo finanziario estero in quel periodo (articolo 27).

3.11. Le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a comunicare subito tali notifiche alla Commissione, che ha 60 giorni dalla notifica per completare una verifica preliminare e altri 140 giorni per un'indagine approfondita, estendibile in casi eccezionali. Le notifiche non sospendono la procedura di appalto pubblico, ma l'autorità aggiudicatrice non potrà definire la procedura e aggiudicare il contratto a una società che sia sotto esame da parte della Commissione. Qualora le aziende non procedano alla notifica, la Commissione può imporre multe fino al 10 % del loro fatturato complessivo. Si tratta di una procedura piuttosto macchinosa che rischia di rallentare l'espletamento di procedure complesse quali quelle in tema di appalti, essenziali per consentire agli Stati membri di attuare i piani del Next Generation EU.

3.12. La proposta di regolamento consente alla Commissione di agire di propria iniziativa per indagare su qualsiasi potenziale distorsione del mercato interno dell'UE da parte di una sovvenzione estera (Capo 2). L'unico requisito perché la Commissione possa indagare è che il totale delle sovvenzioni estere superi la soglia di 5 milioni di EUR per tre anni fiscali consecutivi. Questa soglia è piuttosto bassa in termini assoluti, e si ritiene opportuno suggerire alla Commissione di aumentarla, onde evitare i casi di minore entità e rilievo, anche a beneficio delle piccole e medie imprese. La Commissione ha peraltro il potere di indagare sui contributi finanziari esteri fino a 10 anni prima dell'inizio della sua indagine, con la possibilità di esaminare le sovvenzioni estere concesse nei 10 anni precedenti la data di entrata in vigore del nuovo regolamento, qualora gli effetti distorsivi si verificano dopo l'entrata in vigore del regolamento.

3.13. La proposta di regolamento avrà un effetto economico rilevante in quanto riguarda potenzialmente tutte le imprese che beneficiano del sostegno dei paesi terzi e si impegnano in attività economiche nell'UE (in particolare, per le fusioni e acquisizioni o le offerte in gare d'appalto pubbliche al di sopra delle soglie stabilite), oltre ad avere effetti positivi in particolare su tutte quelle che non ricevono sussidi esteri.

3.14. La proposta consentirà in pratica alla Commissione di applicare ai sussidi concessi da governi non UE un controllo simile a quello consentito dalle regole sugli aiuti di Stato dell'UE. Ciò rischia di aggiungere un ulteriore livello di complessità a un quadro normativo già molto articolato, con oneri gravosi a carico delle imprese nell'UE. Per esempio, una stessa transazione potrebbe in futuro essere soggetta a tre diverse procedure: controllo delle fusioni, screening degli investimenti esteri e controllo delle sovvenzioni estere ai sensi della proposta, ciascuna con proprie regole procedurali e tempistiche.

3.15. Nel settore delle fusioni e acquisizioni la verifica delle sovvenzioni estere verrebbe ad aggiungersi alle notifiche obbligatorie per il controllo delle concentrazioni (a livello UE o di Stato membro) e alle notifiche nazionali per gli investimenti esteri, con il rischio di contenziosi con le imprese coinvolte.

3.16. Nel settore degli appalti pubblici, il rischio di indagini d'ufficio e di un'ampia revisione delle gare d'appalto pubbliche è potenzialmente fonte di rischi e oneri per le aziende che operano e investono nell'UE. Questo riguarderebbe i soggetti stranieri che investono nell'UE e le aziende con sede nell'UE che possono contare su contributi finanziari stranieri (attraverso investitori o aiuti stranieri per progetti specifici). In tal caso le aziende dovrebbero esaminare attentamente tutti i sussidi stranieri ricevuti per valutare la possibile applicazione delle nuove regole.

3.17. Di qui la necessità che la Commissione semplifichi e chiarisca al massimo il regime applicabile, così da agevolare l'applicazione delle nuove regole, soprattutto allorché le stesse concorrono con le previsioni normative già vigenti, e alleviare gli oneri amministrativi a carico delle imprese UE.

Bruxelles, 20 ottobre 2021

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Christa SCHWENG

---