C/2026/224

13.1.2026

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Orientamenti riguardanti l'applicazione di alcune disposizioni del regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno

(C/2026/224)

Indice

1. Introduzione 3

2. Applicazione dei criteri per determinare l'esistenza di una distorsione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, e dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2022/2560 4

2.1. Quadro giuridico 4

2.2. Applicazione dei criteri per determinare se l'impresa sovvenzionata esercita un'attività economica nell'Unione 5

2.3. Applicazione dei criteri per determinare se una sovvenzione estera è tale da poter migliorare la posizione concorrenziale dell'impresa nel mercato interno 6

2.3.1. Sovvenzioni estere mirate 6

2.3.2. Sovvenzioni estere non mirate 7

2.3.3. Sovvenzioni estere considerate tali da migliorare la posizione concorrenziale dell'impresa nel mercato interno 9

2.4. Applicazione dei criteri per determinare quando una sovvenzione estera ha un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno 10

2.4.1. Principi generali applicabili per stabilire se una sovvenzione estera ha un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno 10

2.4.2. Criterio per stabilire che una sovvenzione estera ha un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno 11

2.4.3. Fasi della valutazione volta a stabilire se una sovvenzione estera ha un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno 12

2.4.3.1. Impatto sul comportamento dell'impresa sovvenzionata 12

2.4.3.2. Alterazione delle dinamiche concorrenziali, o interferenza con esse, a danno di altri operatori economici 13

2.4.4. Illustrazione delle principali categorie di distorsioni 15

2.4.4.1. Distorsione della concorrenza nell'acquisizione di altre imprese 15

2.4.4.2. Distorsione della concorrenza attraverso l'impatto della sovvenzione estera sulle decisioni operative dell'impresa sovvenzionata 16

2.4.4.3. Alterazione delle decisioni di investimento dell'impresa sovvenzionata 17

2.4.4.4. Distorsione delle attività ad altri livelli della catena del valore 18

2.5. Applicazione dei criteri per determinare se una sovvenzione estera provoca o rischia di provocare una distorsione sul mercato interno nel contesto delle procedure di appalto pubblico 18

2.5.1. Capacità di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa 18

2.5.1.1. Natura vantaggiosa dell'offerta 19

2.5.1.2. Natura indebita del vantaggio 20

2.5.1.3. Effetto negativo effettivo o potenziale 21

2.5.2. Considerazioni di diritto procedurale 22

3. Applicazione della valutazione comparata ai sensi dell'articolo 6 del regolamento (UE) 2022/2560 22
3.1. Quadro giuridico 22
3.2. Effetti positivi da considerare 23
3.2.1. Effetti positivi sullo sviluppo dell'attività economica sovvenzionata in questione sul mercato interno 23
3.2.2. Effetti positivi su altri obiettivi strategici 24
3.2.3. Appalti pubblici: disponibilità di fonti di approvvigionamento alternative 25
3.3. Principi applicati dalla Commissione nel comparare gli effetti positivi e negativi di una sovvenzione estera 25
3.3.1. Specificità degli effetti positivi 25
3.3.2. Risultati della valutazione comparata 26
3.3.3. Esito della valutazione comparata 27
3.3.4. Possibilità di valutazione cumulativa 27
3.4. Considerazioni di diritto procedurale 27
3.4.1. Onere della prova 27
3.4.2. Requisito probatorio 28
3.4.3. Tempistiche per la presentazione delle informazioni 28
3.4.4. Tempistiche per la valutazione delle informazioni 29
3.5. Illustrazione della valutazione comparata 29
4. Applicazione del potere della Commissione di richiedere la notifica preventiva di qualsiasi concentrazione ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2022/2560 o di contributi finanziari esteri ricevuti da un operatore economico nell'ambito di una procedura di appalto pubblico a norma dell'articolo 29, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2560 30
4.1. Quadro giuridico 30
4.2. Condizioni per la richiesta di notifica preventiva da parte della Commissione 31
4.2.1. Nozione di concentrazione o di procedura di appalto pubblico 31
4.2.2. Nozione di concentrazione non soggetta ad obbligo di notifica o di contributi finanziari esteri a un operatore economico in una procedura di appalto pubblico che non sono soggetti ad obbligo di notifica 31
4.2.3. Tempistiche per la richiesta di notifica preventiva 32
4.2.4. Sospetto che possano essere state concesse sovvenzioni estere alle imprese interessate nei tre anni precedenti la concentrazione o che un operatore economico possa aver beneficiato di sovvenzioni estere nei tre anni precedenti la presentazione dell'offerta o della domanda di partecipazione alla procedura di appalto pubblico 32
4.3. Impatto nell'Unione della concentrazione o dei contributi finanziari esteri ricevuti da un operatore economico in una procedura di appalto pubblico 33
4.3.1. Nozione di impatto nell'Unione 33
4.3.2. Fattori che la Commissione prenderà in considerazione nel valutare se la concentrazione o i contributi finanziari esteri ricevuti da un operatore economico in una procedura di appalto pubblico meritino un esame ex ante 33
4.4. Considerazioni procedurali nell'esercizio del potere di richiedere la notifica preventiva di concentrazioni e di contributi finanziari esteri ricevuti da un operatore economico in una procedura di appalto pubblico 35
4.4.1. Elementi di prova da produrre 35
4.4.2. Considerazioni procedurali a seguito della richiesta di notifica preventiva 35
4.4.2.1. Nelle concentrazioni 35
4.4.2.2. Nelle procedure di appalto pubblico 36

1. INTRODUZIONE

1. Il regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio ([1]) stabilisce norme e procedure per indagare sulle sovvenzioni estere che creano distorsioni sul mercato interno e per porre rimedio a tali distorsioni.

2. Lo scopo del regolamento (UE) 2022/2560 è contribuire al corretto funzionamento del mercato interno istituendo un quadro armonizzato per affrontare le distorsioni causate, direttamente o indirettamente, da sovvenzioni estere, al fine di garantire condizioni di parità ([2]).

3. La corretta applicazione e il rispetto del regolamento (UE) 2022/2560 dovrebbero contribuire alla resilienza del mercato interno nei confronti delle distorsioni causate da sovvenzioni estere, contribuendo in tal modo all'autonomia strategica aperta dell'Unione ([3]).

4. Ai fini del regolamento (UE) 2022/2560, si ritiene che esista una sovvenzione estera quando un paese terzo fornisce direttamente o indirettamente un contributo finanziario che conferisce un vantaggio a un'impresa che esercita un'attività economica nel mercato interno e che è limitato, in linea di diritto e di fatto, a una o più imprese o a uno o più settori ([4]). Le sovvenzioni estere non sono generalmente vietate. Una volta stabilita l'esistenza di una sovvenzione estera, la Commissione dovrebbe valutare caso per caso se tale sovvenzione provochi una distorsione sul mercato interno ([5]).

5. A norma dell'articolo 46, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560, al fine di promuovere la prevedibilità del regolamento ([6]), i colegislatori dell'Unione hanno chiesto alla Commissione di pubblicare e aggiornare periodicamente orientamenti riguardanti: a) l'applicazione dei criteri per determinare l'esistenza di una distorsione conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560; b) l'applicazione della valutazione comparata conformemente all'articolo 6 del regolamento (UE) 2022/2560; c) l'applicazione del potere della Commissione di richiedere la notifica preventiva di qualsiasi concentrazione ([7]) conformemente all'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2022/2560 o di contributi finanziari esteri ricevuti da un operatore economico ([8]) nell'ambito di una procedura di appalto pubblico ([9]) a norma dell'articolo 29, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2560; e d) la valutazione di una distorsione in una procedura di appalto pubblico conformemente all'articolo 27 del regolamento (UE) 2022/2560.

([1]) Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno (GU L 330, 23.12.2022, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj).

([2]) Articolo 1 del regolamento (UE) 2022/2560.

([3]) Cfr. a tale proposito la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette (COM(2023) 62 final), sezione 2.4; la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bussola per la competitività dell'UE (COM(2025) 30 final), pag. 14; e la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione (COM(2025) 85 final), sezione 6.3.

([4]) Articolo 3 e considerando 11 del regolamento (UE) 2022/2560.

([5]) Considerando 17 del regolamento (UE) 2022/2560.

([6]) Considerando 73 del regolamento (UE) 2022/2560.

([7]) Il termine "concentrazione" è utilizzato nei presenti orientamenti ai sensi dell'articolo 20, paragrafi 1, 2, 4, 5 e 6, del regolamento (UE) 2022/2560.

([8]) Il termine "operatore economico" nell'ambito di una procedura d'appalto è utilizzato nei presenti orientamenti come definito all'articolo 2, punto 1), del regolamento (UE) 2022/2560, che rinvia alla rispettiva definizione figurante nelle direttive dell'Unione sugli appalti pubblici e indica "*una persona fisica o giuridica o un ente pubblico o un raggruppamento di tali persone e/o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, che offra sul mercato la realizzazione di lavori e/o di un'opera, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi*" (ad esempio, articolo 2, paragrafo 1, punto 10), della direttiva 2014/24/UE e formulazione quasi identica nelle altre direttive sugli appalti pubblici). Un "operatore economico" può essere un'impresa che presenta un'offerta o chiede di partecipare a una procedura di appalto pubblico. Può anche trattarsi di un consorzio di imprese che presenta un'offerta congiunta.

([9]) Il termine "procedura di appalto pubblico" è utilizzato nei presenti orientamenti come definito all'articolo 2, punto 3), del regolamento (UE) 2022/2560, che rinvia alla rispettiva definizione figurante nelle direttive dell'Unione sugli appalti pubblici e indica "*qualsiasi tipo di procedura di aggiudicazione disciplinata dalla direttiva 2014/24/UE per la conclusione di un appalto pubblico o dalla direttiva 2014/25/UE per la conclusione di un appalto di lavori, forniture e servizi*" (e formulazione quasi identica nelle altre direttive sugli appalti pubblici).

6. A norma dell'articolo 46, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/2560, i colegislatori dell'UE richiedono alla Commissione di effettuare adeguate consultazioni con le parti interessate e gli Stati membri prima di emanare orientamenti. La Commissione ha pubblicato un invito a presentare contributi e ha condotto attività di consultazione mirate con gli Stati membri e le parti interessate ([10]); inoltre entrambi i gruppi sono stati consultati in merito al progetto di testo dei presenti orientamenti ([11]).

7. Considerando che l'attuazione del regolamento (UE) 2022/2560 è ancora in fase iniziale e alla luce del gran numero di contesti di mercato in cui può trovare applicazione, i presenti orientamenti non costituiscono una "lista di controllo" da applicare meccanicamente. Ciascun caso dovrebbe essere valutato piuttosto tenendo conto dei fatti e delle circostanze specifici, sulla base dell'approccio e dei principi descritti nei presenti orientamenti. Con l'emanazione degli orientamenti, la Commissione intende migliorare la certezza del diritto.

8. Conformemente all'articolo 46 del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione aggiornerà periodicamente gli orientamenti alla luce degli sviluppi futuri e della prassi decisionale. I presenti orientamenti lasciano impregiudicata l'interpretazione delle disposizioni pertinenti che può essere fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

9. Gli orientamenti sono strutturati nel modo seguente:

   a. la sezione 2 fornisce orientamenti sull'applicazione da parte della Commissione dei criteri per determinare l'esistenza di una distorsione conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560 e nell'ambito di procedure di appalto pubblico conformemente all'articolo 27 dello stesso regolamento;

   b. la sezione 3 fornisce orientamenti sull'applicazione, da parte della Commissione, della valutazione comparata conformemente all'articolo 6 del regolamento (UE) 2022/2560;

   c. la sezione 4 fornisce orientamenti sull'applicazione del potere della Commissione di richiedere la notifica preventiva di qualsiasi concentrazione conformemente all'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2022/2560 o di contributi finanziari esteri ricevuti da un operatore economico nell'ambito di una procedura di appalto pubblico conformemente all'articolo 29, paragrafo 8, del medesimo regolamento.

2. APPLICAZIONE DEI CRITERI PER DETERMINARE L'ESISTENZA DI UNA DISTORSIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 4, PARAGRAFO 1, E DELL'ARTICOLO 27 DEL REGOLAMENTO (UE) 2022/2560

2.1. Quadro giuridico

10. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, prima frase, del regolamento (UE) 2022/2560, "*[s]i ritiene che esista una distorsione sul mercato interno quando una sovvenzione estera è tale da poter migliorare la posizione concorrenziale di un'impresa nel mercato interno e, così facendo, la sovvenzione estera ha un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno*". Pertanto una sovvenzione estera è da considerarsi distorsiva se soddisfa due condizioni cumulative: *in primo luogo*, deve essere tale da poter migliorare la posizione concorrenziale dell'impresa nel mercato interno; *in secondo luogo*, a seguito del miglioramento della posizione concorrenziale dell'impresa, la sovvenzione estera deve avere un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno.

([10]) Cfr. invito pubblico a presentare contributi sugli orientamenti sulle sovvenzioni estere: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14516-Foreign-Subsidies-Guidelines_it.

([11]) Cfr. consultazione pubblica sul progetto di orientamenti per il regolamento sulle sovvenzioni estere: https://single-market-economy.ec.europa.eu/consultations/consultation-fsr-guidelines_en?prefLang=it.

11. A causa della mancanza di trasparenza riguardo a molte sovvenzioni estere e della complessità della realtà commerciale, potrebbe essere difficile individuare o quantificare in modo inequivocabile l'incidenza di una data sovvenzione estera sul mercato interno. Per tale ragione, al fine di determinare la distorsione, sarà in genere necessario utilizzare una serie non esaustiva di indicatori ([12]).

12. L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560 stabilisce le seguenti categorie di sovvenzioni estere che molto probabilmente provocano distorsioni sul mercato interno: a) sovvenzione estera concessa a un'impresa in difficoltà ([13]), a meno che non esista un piano di ristrutturazione in grado di portare alla redditività a lungo termine di tale impresa e che preveda un significativo contributo proprio da parte dell'impresa; b) sovvenzione estera sotto forma di garanzia illimitata per debiti o passività dell'impresa ([14]); c) misura di finanziamento delle esportazioni non conforme all'accordo dell'OCSE sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico; d) sovvenzione estera che facilita direttamente una concentrazione; e e) sovvenzione estera che consente a un'impresa di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa, in base alla quale l'impresa potrebbe aggiudicarsi l'appalto. Poiché tali categorie di sovvenzioni estere hanno maggiori probabilità di creare distorsioni sul mercato interno, non è necessario che la Commissione effettui una valutazione dettagliata basata su indicatori per tali sovvenzioni estere ([15]).

13. Ai sensi dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2022/2560, "*[p]er sovvenzioni estere che causano o rischiano di causare una distorsione nell'ambito di una procedura di appalto pubblico si intendono le sovvenzioni estere che consentono a un operatore economico di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa in relazione ai lavori, alle forniture o ai servizi in questione. La valutazione a norma dell'articolo 4 dell'esistenza di una distorsione sul mercato interno e di un'offerta indebitamente vantaggiosa in relazione ai lavori, alle forniture o ai servizi in questione si limita alla procedura di appalto pubblico in oggetto*".

14. L'articolo 44, paragrafo 9, del regolamento (UE) 2022/2560 stabilisce che "*non viene intrapresa alcuna azione a norma del presente regolamento che costituisca un provvedimento specifico contro una sovvenzione ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 1, dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative concessa da un paese terzo che è membro dell'Organizzazione mondiale del commercio*.".

2.2. **Applicazione dei criteri per determinare se l'impresa sovvenzionata esercita un'attività economica nell'Unione**

15. Una sovvenzione estera può provocare distorsioni sul mercato interno se l'impresa che ne beneficia direttamente o indirettamente ("impresa sovvenzionata") svolge un'attività economica nell'Unione ([16]) ([17]). A norma dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560, una sovvenzione estera provoca una distorsione sul mercato interno se è tale da migliorare la posizione concorrenziale dell'impresa nel mercato interno e incidere negativamente sulla concorrenza nello stesso.

([12]) Considerando 18 del regolamento (UE) 2022/2560. Ciò significa che quando, a causa della mancanza di trasparenza, le informazioni pertinenti relative alla sovvenzione estera (in particolare le informazioni sul suo ambito di applicazione o sul suo importo) non sono disponibili, oppure le informazioni ottenute nel corso dell'indagine non sono attendibili, la Commissione può utilizzare qualsiasi indicatore come parametro di riferimento pertinente a seconda delle circostanze del caso. Conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento (UE) 2022/2560, tali indicatori comprendono: a) l'importo della sovvenzione estera; b) la natura della sovvenzione estera; c) la situazione dell'impresa, comprese le sue dimensioni, e dei mercati o settori interessati; d) il livello e l'evoluzione dell'attività economica dell'impresa nel mercato interno; e e) la finalità della sovvenzione estera e le condizioni cui è subordinata, nonché il suo utilizzo nel mercato interno.

([13]) Definita come "*un'impresa che è probabile che cessi la propria attività a breve o medio termine in assenza di una sovvenzione*" (articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560).

([14]) Definita come garanzia "*senza alcuna limitazione dell'importo o della durata*" (articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560).

([15]) Considerando 20 del regolamento (UE) 2022/2560.

([16]) Cfr. considerando 7 del regolamento (UE) 2022/2560: "*Le sovvenzioni estere possono provocare distorsioni sul mercato interno se un'impresa che ne beneficia svolge un'attività economica nell'Unione*".

([17]) Cfr. articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/2560. La Commissione può anche ritenere che un'impresa svolga attività economiche nel mercato interno quando, sulla base di elementi oggettivi contenuti nel fascicolo, può concludere che esistono possibilità reali e concrete che questa impresa entri in suddetto mercato.

16. Ai fini del regolamento (UE) 2022/2560 e dei presenti orientamenti, la Commissione riterrà che un'impresa esercita attività economiche nel mercato interno se: i) offre beni e servizi nel mercato interno, indipendentemente dal luogo in cui ha sede o dalla sua nazionalità ([18]); ii) acquista beni o servizi nel mercato interno e utilizza tali beni o servizi per offrire beni o servizi ai propri clienti, indipendentemente dal fatto che ciò avvenga all'interno o all'esterno del mercato interno; iii) acquisisce il controllo di un'impresa stabilita nell'Unione o si fonde con essa; o iv) partecipa a una procedura di appalto pubblico nell'Unione.

2.3. **Applicazione dei criteri per determinare se una sovvenzione estera è tale da poter migliorare la posizione concorrenziale dell'impresa nel mercato interno**

17. La Commissione ritiene che una sovvenzione estera migliori la posizione concorrenziale di un'impresa nel mercato interno soltanto se è tale da conferire, direttamente o indirettamente, un vantaggio alle attività economiche svolte dall'impresa in questione nel mercato interno, indipendentemente dal fatto che tale vantaggio si sia effettivamente concretizzato. La Commissione può effettuare tale valutazione per ciascuna sovvenzione estera separatamente oppure per alcune o tutte le sovvenzioni estere prese nel loro insieme, a seconda delle circostanze del caso.

18. Ai fini della sua valutazione, la Commissione fa una distinzione tra sovvenzioni estere che sostengono, direttamente o indirettamente, le attività economiche dell'impresa nel mercato interno ("sovvenzioni estere mirate") e altre sovvenzioni estere ("sovvenzioni estere non mirate"). La sezione 2.3.1 analizza le sovvenzioni estere mirate, mentre la sezione 2.3.2 affronta quelle non mirate. Sulla base dei criteri stabiliti in ognuna di queste, la sezione 2.3.3 fornisce esempi di sovvenzioni estere che non sono considerate tali da migliorare la posizione concorrenziale dell'impresa nel mercato interno.

2.3.1. *Sovvenzioni estere mirate*

19. Le sovvenzioni estere che sostengono, direttamente o indirettamente, le attività economiche dell'impresa nel mercato interno sono considerate tali da migliorare la sua posizione concorrenziale nel mercato interno e, in generale, non richiederanno un'ulteriore valutazione a tale riguardo. Ciò si applica alle situazioni seguenti:

a. quando la Commissione, sulla base di una valutazione obiettiva della finalità, della natura e dell'ambito di applicazione di tali sovvenzioni, o di altri elementi pertinenti, può stabilire che le sovvenzioni estere sostengono le attività economiche dell'impresa nel mercato interno. Possono essere inclusi i casi seguenti:

— sovvenzioni estere concesse per sostenere direttamente le attività economiche dell'impresa nel mercato interno: ad esempio, per sovvenzionare le attività di produzione o distribuzione che si svolgono nel mercato interno o la prestazione di servizi, compresa la concessione di licenze tecnologiche, alle imprese nel mercato interno;

— sovvenzioni estere subordinate a eventi relativi a un'attività economica nel mercato interno: ad esempio, sovvenzioni subordinate a investimenti o acquisizioni nel mercato interno;

— sovvenzioni estere concesse per sostenere attività economiche che non si svolgono nell'Unione ma che conferiscono indirettamente un vantaggio alle attività economiche nel mercato interno: ad esempio, sovvenzioni estere concesse per finanziare attività di ricerca che si svolgono al di fuori dell'Unione ma in relazione a tecnologie o know-how che sono o possono essere utilizzati per la prestazione di servizi nel mercato interno o per prodotti fabbricati nel mercato interno;

— sovvenzioni estere che fungono da strumento di assicurazione finanziaria o di gestione del rischio (ad esempio una garanzia) che includono nel proprio ambito di applicazione le attività dell'impresa nel mercato interno, in quanto possono ridurre i costi di finanziamento di tali attività e/o indurre una maggiore assunzione di rischi in relazione a tali attività);

([18]) La Commissione è tuttavia soggetta alla limitazione di cui all'artico 44, paragrafo 9, per quanto riguarda le azioni che può intraprendere a norma del regolamento (UE) 2022/2560 (cfr. punto 14).

b. quando, indipendentemente dalla finalità, dalla natura e dall'ambito di applicazione delle sovvenzioni estere, la Commissione può stabilire, sulla base di altri dati pertinenti, che l'impresa utilizza o intende utilizzare sovvenzioni estere per le proprie attività economiche nel mercato interno ([19]).

2.3.2. *Sovvenzioni estere non mirate*

20. Questa categoria comprende le sovvenzioni estere che non sostengono, direttamente o indirettamente, le attività economiche dell'impresa nel mercato interno e per le quali non vi è alcuna indicazione chiara sul modo in cui l'impresa le utilizza o intende utilizzarle. Possono essere inclusi i casi seguenti:

— sovvenzioni estere la cui finalità è generale o non specifica, cosicché l'impresa resta libera di utilizzarle per una qualsiasi delle sue attività economiche, comprese quelle nel mercato interno;

— sovvenzioni estere che sostengono attività svolte al di fuori dell'Unione (ad esempio una sovvenzione estera concessa per costruire un impianto di produzione in un paese terzo, per incentivare l'occupazione o per favorire lo sviluppo economico di un paese terzo), ma che liberano risorse che l'impresa potrebbe impiegare per una qualsiasi delle proprie attività economiche, comprese quelle nel mercato interno.

21. Per questa categoria di sovvenzioni estere, la Commissione valuterà se esiste il rischio che l'impresa utilizzi le risorse fornite (o liberate) dalla sovvenzione estera per il sovvenzionamento incrociato, integrale o parziale, delle proprie attività economiche nel mercato interno ([20]).

22. A tale riguardo, per "sovvenzionamento incrociato" si intende qualsiasi situazione in cui l'impresa trasferisce tali risorse alle proprie attività economiche nel mercato interno o le utilizza in qualsiasi modo che possa risultare vantaggioso per tali attività ([21]). Qualora non esistano fattori giuridici o economici credibili che impediscano o rendano improbabile tale trasferimento o utilizzo, la Commissione può ritenere che la sovvenzione estera sia tale da migliorare la posizione concorrenziale dell'impresa nel mercato interno. Nella sua valutazione, la Commissione può prendere in considerazione diversi fattori, tra cui, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, quelli descritti di seguito.

a. *struttura azionaria*

23. Per valutare la possibilità di sovvenzionamenti incrociati, la Commissione può esaminare la struttura azionaria dell'entità beneficiaria e della o delle entità della stessa impresa che esercitano attività economiche nel mercato interno.

24. L'esistenza di una partecipazione di controllo diretta o comune tra l'entità beneficiaria e un'altra entità che esercita attività economiche nel mercato interno potrebbe agevolare il sovvenzionamento incrociato a favore di quest'ultima. Per contro, differenze significative nella struttura azionaria tra le due entità possono ostacolare o disincentivare il trasferimento di una sovvenzione estera tra di esse. Ad esempio, tale differenza sarebbe pertinente se la partecipazione di azionisti che esercitano il controllo congiunto nell'entità beneficiaria può, di diritto o di fatto, ostacolare o disincentivare il trasferimento della sovvenzione estera da un'entità a un'altra entità o attività in cui tali azionisti non detengano alcuna partecipazione. È probabile che ciò si verifichi nel caso in cui sia necessario l'accordo degli azionisti che esercitano il controllo congiunto. La Commissione può inoltre considerare se la presenza di azionisti di minoranza senza diritti di veto ma titolari di una partecipazione significativa nell'entità beneficiaria possa incidere in misura rilevante sugli incentivi di tale entità a trasferire le

([19]) Per stabilire che un'impresa utilizza o intende utilizzare le sovvenzioni estere per le proprie attività economiche nel mercato interno, la Commissione può prendere in considerazione tutti gli elementi di prova disponibili, ad esempio l'analisi dei conti o dei documenti interni dell'impresa.

([20]) Nel valutare se vi sia il rischio che l'impresa effettui un sovvenzionamento incrociato, la Commissione può prendere in considerazione la sua capacità o il suo incentivo a farlo.

([21]) La Commissione può valutare se una sovvenzione estera concessa per attività al di fuori dell'Unione sia suscettibile di liberare risorse che l'impresa può trasferire alle proprie attività nel mercato interno. Ciò può verificarsi, ad esempio, quando la sovvenzione estera fornisce fondi per investimenti che l'impresa avrebbe verosimilmente realizzato anche in assenza della sovvenzione estera. I sovvenzionamenti incrociati potrebbero aver luogo anche qualora il trasferimento degli utili non si sia ancora concretizzato. Ad esempio, l'impresa sovvenzionata può consentire all'entità operante nel mercato interno di operare in perdita o con margini molto ridotti, che potrebbero essere compensati in una fase successiva mediante il trasferimento della sovvenzione estera, se necessario.

sovvenzioni estere a un'altra entità attiva nel mercato interno in cui tali azionisti di minoranza non sono presenti ([22]). L'eventualità che si verifichi e il livello specifico di rischio dipenderanno dalle circostanze del caso. La Commissione può altresì considerare se la presenza, nell'entità attiva nel mercato interno, di azionisti rilevanti che non detengono una partecipazione nell'entità beneficiaria della sovvenzione estera possa impedire o disincentivare quest'ultima dal trasferire la sovvenzione estera a favore della prima ([23]).

b. *esistenza di altri legami funzionali, economici e organici*

25. La Commissione può valutare in che misura il gruppo partecipa direttamente o indirettamente nella gestione dell'entità che opera nel mercato interno, ad esempio se i membri della direzione a livello di gruppo sono anche nominati membri degli organi di gestione o di vigilanza di tale entità (gestione congiunta o sovrapposta).

26. Possono inoltre essere pertinenti altri legami funzionali e organici, quali l'esercizio di funzioni relative alla direzione e al sostegno finanziario (che vadano di là di un semplice collocamento di capitali da parte di un investitore), l'esistenza di strategie comuni o coordinate, i diritti di veto o la necessità di un'autorizzazione preventiva da parte di altre entità del gruppo in merito ai bilanci, alle nomine dei dirigenti, alla firma di contratti o alla richiesta di finanziamenti esterni da parte dell'entità attiva nel mercato interno. I legami economici, quali l'esistenza di sinergie finanziarie a livello di gruppo, il finanziamento centralizzato o interconnesso, l'interdipendenza economica e l'integrazione industriale o verticale, possono costituire anch'essi fattori pertinenti. Quanto più stretti e numerosi sono i legami funzionali, economici e organici tra l'entità beneficiaria della sovvenzione estera e l'entità che esercita attività economiche nel mercato interno, tanto maggiori saranno gli incentivi al sovvenzionamento incrociato.

c. *progettazione e condizioni della sovvenzione estera*

27. La Commissione può inoltre valutare la progettazione della sovvenzione estera, nonché le condizioni e gli obblighi, diretti o indiretti, imposti all'impresa dalle amministrazioni aggiudicatrici, che possono impedire o disincentivare il sovvenzionamento incrociato.

d. *accordi con terzi*

28. Accordi vincolanti con terzi possono, in determinate circostanze, impedire sovvenzionamenti incrociati o disincentivarli. La Commissione valuterà caso per caso se tali accordi o obblighi possano impedire, di diritto o di fatto, il sovvenzionamento incrociato o lo rendano improbabile. La valutazione terrà conto del contenuto e dell'esecutività di tali accordi o obblighi, nonché di tutte le circostanze pertinenti del caso. Ciò potrebbe ad esempio verificarsi nel caso di obblighi fiduciari nei partenariati tra soci accomandanti e gestori di fondi, nonché di determinati obblighi previsti dagli accordi tra azionisti.

29. Le disposizioni dello statuto dell'entità beneficiaria o gli orientamenti, le politiche o le pratiche di gestione interni del gruppo possono di norma essere modificati unilateralmente dall'impresa in qualsiasi momento. Pertanto, in linea di principio, non sono sufficienti per escludere un sovvenzionamento incrociato. La Commissione può tuttavia tenere conto di circostanze in cui le modifiche a tali statuti, orientamenti, politiche o pratiche di gestione interni del gruppo o a disposizioni equivalenti richiedano il consenso di terzi. Ciò potrebbe verificarsi qualora tali disposizioni riflettano obblighi stabiliti in accordi vincolanti (ad esempio in accordi di joint venture) con terzi che non partecipano alle attività commerciali dell'impresa nel mercato interno ([24]).

([22]) Ciò avviene perché, in teoria, il trasferimento degli utili da un'entità all'altra comporta una decapitalizzazione della prima, che potrebbe arrecare un danno economico agli azionisti che non detengono alcuna partecipazione nella seconda.

([23]) Tale trasferimento potrebbe essere considerato contrario al comportamento di un operatore economico razionale, in quanto comporterebbe la condivisione dei benefici della sovvenzione estera con terzi.

([24]) La Commissione può tenere conto dei comportamenti passati dell'impresa in relazione ai trasferimenti di risorse. Tuttavia l'assenza di precedenti trasferimenti di risorse non costituisce un fattore decisivo perché la Commissione possa escludere la possibilità di sovvenzionamento incrociato.

e. *leggi applicabili*

30. Anche le leggi, le norme vincolanti o le disposizioni regolamentari in determinati settori possono essere pertinenti nella misura in cui impongono obblighi o meccanismi di vigilanza che possano impedire o disincentivare sovvenzionamenti incrociati. Ne sono un esempio le disposizioni regolamentari che impongono obblighi di separazione contabile o funzionale tra entità dello stesso gruppo o i requisiti patrimoniali delle entità nel settore finanziario. Il diritto fallimentare o il diritto in materia di insolvenza contengono di norma disposizioni a tutela dei creditori, che possono creare ostacoli giuridici o limitare l'incentivazione di un'entità soggetta a tali leggi a trasferire gli utili, in particolare quando l'entità è soggetta alla vigilanza di un curatore fallimentare. La Commissione valuterà caso per caso se tali leggi impediscano o disincentivino il sovvenzionamento incrociato, in funzione del loro contenuto e delle circostanze del caso.

31. In linea di principio, la Commissione ritiene che le norme in materia di prezzi di trasferimento non siano sufficienti a impedire sovvenzionamenti incrociati o a renderli improbabili, poiché tali norme riguardano esclusivamente la ripartizione degli utili tra entità giuridiche dello stesso gruppo a fini fiscali.

f. *situazione economica dell'impresa*

32. Il sovvenzionamento incrociato da parte di entità che si trovano in una situazione economica difficile può essere disincentivato in alcune circostanze, perché il trasferimento degli utili potrebbe peggiorarne la situazione economica e risultare dannoso per i creditori, generalmente tutelati dal diritto fallimentare. La Commissione valuterà la situazione tenendo conto delle specifiche circostanze del caso.

2.3.3. *Sovvenzioni estere considerate tali da migliorare la posizione concorrenziale dell'impresa nel mercato interno*

33. La Commissione ritiene che le sovvenzioni estere riportate di seguito non siano tali da poter migliorare la posizione concorrenziale di un'impresa nel mercato interno, o perché non sono idonee a liberare risorse trasferibili al mercato interno, perché la possibilità di sovvenzionamenti incrociati sarebbe ridotta, o perché, anche qualora avesse luogo un sovvenzionamento incrociato, gli effetti potenziali sul mercato interno sarebbero trascurabili:

a. le sovvenzioni estere concesse per affrontare un fallimento del mercato al di fuori dell'Unione ed esclusivamente per attività esercitate al di fuori dell'Unione, non sostengono le attività dell'impresa nel mercato interno, nella misura in cui tali sovvenzioni sono concepite per attirare investimenti privati, in particolare per mobilitare risorse private per progetti che altrimenti non sarebbero realizzati ([25]). Ad esempio le sovvenzioni estere concesse per tali attività che, qualora fossero state concesse da uno Stato membro, sarebbero sostanzialmente conformi alle norme dell'Unione in materia di compatibilità con il mercato interno non sono suscettibili di liberare risorse e pertanto di migliorare la posizione concorrenziale dell'impresa nel mercato interno;

b. le sovvenzioni estere che perseguono obiettivi puramente non economici o sociali, quali l'inclusione delle minoranze o delle persone con disabilità, di norma non saranno considerate come fonte di risorse finanziarie e quindi non daranno luogo a sovvenzionamenti incrociati;

c. le sovvenzioni estere intese a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali o eventi eccezionali, a norma dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2022/2560;

d. le sovvenzioni estere che non superano gli importi di cui all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento (UE) 2022/2560;

([25]) Per contro, quando supera la necessità di colmare tale fallimento del mercato, la sovvenzione estera escluderà gli investimenti privati e libererebbe risorse che potrebbero essere trasferite al mercato interno.

e. per quanto riguarda le sovvenzioni estere che superano gli importi di cui all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento (UE) 2022/2560, la sovvenzione estera non è tale da migliorare la posizione concorrenziale dell'impresa nel mercato interno quando il suo importo è trascurabile rispetto alla portata delle attività economiche effettive o potenziali di tale impresa nel mercato interno ([26]). Anche la natura o il tipo di sovvenzione estera può avere un ruolo in tale valutazione. Ad esempio le categorie di sovvenzioni estere di cui all'articolo 5 hanno minore probabilità di conferire un vantaggio in misura non trascurabile alle attività economiche dell'impresa nel mercato interno. La Commissione può effettuare tale valutazione per ciascuna sovvenzione estera oppure per alcune o tutte le sovvenzioni estere prese nel loro insieme, a seconda delle circostanze del caso.

2.4. **Applicazione dei criteri per determinare quando una sovvenzione estera ha un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno**

34. Come indicato al punto 10, la constatazione che una sovvenzione estera sia tale da poter migliorare la posizione concorrenziale di un'impresa è una condizione necessaria ma non sufficiente per concludere che la sovvenzione estera è distorsiva. A norma dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560, è inoltre necessario valutare se la sovvenzione estera abbia un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno ([27]).

35. La presente sezione è strutturata come segue:

— la sezione 2.4.1 riguarda i principi generali che la Commissione applicherà nel valutare se una sovvenzione estera ha un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno;

— la sezione 2.4.2 riguarda il criterio sostanziale per stabilire che una sovvenzione estera ha un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno;

— la sezione 2.4.3 chiarisce le fasi che la Commissione seguirà in tale valutazione, esaminando in primo luogo l'impatto della sovvenzione estera sul comportamento dell'impresa sovvenzionata e, in secondo luogo, il modo in cui tale comportamento può alterare le dinamiche concorrenziali, o interferire con esse, a danno di altri operatori economici;

— la sezione 2.4.4 fornisce esempi di alcune categorie di distorsioni e descrive il tipo di valutazione che la Commissione effettuerebbe.

2.4.1. *Principi generali applicabili per stabilire se una sovvenzione estera ha un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno*

36. La Commissione ritiene che una sovvenzione estera "*abbia un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza*" ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560 quando può avere un impatto negativo sulla parità di condizioni nel mercato interno ([28]). Tale impatto si verifica quando si registra un'alterazione delle dinamiche concorrenziali, o un'interferenza effettiva o potenziale con esse, a danno di altri operatori economici nel mercato interno ([29]).

([26]) Tale valutazione dipenderà dalle circostanze di ogni singolo caso e da indicatori quali l'importo e la natura della sovvenzione estera, nonché la portata delle attività effettive o potenziali dell'impresa sovvenzionata nel mercato interno. I parametri utilizzati per misurare la "portata delle attività economiche pertinenti" (ad esempio fatturato, redditività, investimenti) possono variare a seconda dei fatti del caso, in particolare in funzione della natura delle attività in questione. La Commissione può inoltre prendere in considerazione per questa valutazione la probabile evoluzione dei settori pertinenti e delle attività economiche dell'impresa nel mercato interno, nonché le dinamiche lungo la pertinente catena del valore. Ad esempio, in talune circostanze (come nel contesto di settori emergenti o caratterizzati da strozzature nella catena di approvvigionamento o da una struttura oligopolistica) il vantaggio può risultare più significativo di quanto possa sembrare a prima vista.

([27]) Articolo 4 del regolamento (UE) 2022/2560.

([28]) Considerando 4, 6, 8 e 76 del regolamento (UE) 2022/2560.

([29]) Salvo diversa indicazione, ai fini dei presenti orientamenti, per "operatore economico" si intende un'impresa effettivamente o potenzialmente attiva nel mercato interno o altre categorie di operatori economici (ad esempio consumatori, lavoratori). Anche gli Stati che svolgono un'attività economica possono essere considerati "operatori economici" ai fini dei presenti orientamenti.

37. Tale alterazione o interferenza può verificarsi in relazione a una qualsiasi delle attività in cui l'impresa oggetto dell'indagine è effettivamente o potenzialmente impegnata nel mercato interno, compresi gli investimenti greenfield, la fornitura di servizi, la vendita di prodotti fabbricati nell'Unione, le procedure competitive (procedure di gara formali o negoziati informali) per l'acquisizione di imprese attive nel mercato interno o la partecipazione a procedure di appalto nell'Unione. Può altresì verificarsi in relazione a qualsiasi settore a valle, a monte, correlato o altrimenti indirettamente interessato rispetto a quelli in cui è presente l'impresa.

38. Nella propria valutazione la Commissione può tenere conto dell'evoluzione effettiva o probabile delle attività dell'impresa oggetto dell'indagine o dei suoi concorrenti, nonché dei settori direttamente o indirettamente legati alle attività economiche dell'impresa in generale.

39. Nelle procedure di appalto pubblico, la Commissione può esaminare le altre offerte presentate nella stessa procedura per valutare se l'offerente sovvenzionato abbia il potenziale di disincentivare gli altri operatori dal partecipare a una data gara o di presentare offerte superiori a quelle di altri e di ottenere l'aggiudicazione dell'appalto.

40. Quando l'impresa oggetto dell'indagine ha beneficiato di diverse sovvenzioni estere, la valutazione volta a stabilire se una di tali sovvenzioni abbia un impatto negativo sulla parità di condizioni può tenere conto dell'effetto combinato di alcune o dell'insieme delle sovvenzioni in questione.

2.4.2. *Criterio per stabilire che una sovvenzione estera ha un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno*

41. In linea di principio, la Commissione dovrebbe stabilire che la sovvenzione estera, migliorando la posizione concorrenziale dell'impresa nel mercato interno, effettivamente o potenzialmente altera le dinamiche concorrenziali nel mercato interno, o interferisce con esse, a danno di altri operatori economici nel mercato interno. Non è necessario che la sovvenzione estera rappresenti l'unica ragione dell'incidenza negativa sulla concorrenza nel mercato interno. È sufficiente che questa contribuisca all'impatto negativo sulla concorrenza nel mercato interno.

42. Per dimostrare che una sovvenzione estera incide negativamente sulla concorrenza nel mercato interno, non è necessario che la Commissione dimostri un impatto effettivo. A tale riguardo, il fatto che una sovvenzione estera non abbia prodotto un'incidenza effettiva sulla concorrenza non è di per sé sufficiente a confutare la possibilità che essa abbia la potenzialità di farlo. In altre parole, sebbene la Commissione possa tenere conto dell'incidenza effettiva della sovvenzione estera, questo non può essere considerato un fattore decisivo ai fini della valutazione.

43. L'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza deve essere significativa. Tuttavia, a parte quanto previsto dall'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento (UE) 2022/2560, non esiste una soglia "de minimis" al fine di determinare se una sovvenzione estera causi distorsioni della concorrenza. Pertanto, una volta accertato che la sovvenzione estera alteri effettivamente o potenzialmente le dinamiche concorrenziali nel mercato interno, o interferisca con esse, a danno di altri operatori economici nel mercato interno, non è necessario dimostrare che tale distorsione sia di natura grave.

44. Per un'impresa già attiva nel mercato interno, la valutazione volta a stabilire se una sovvenzione estera possa avere un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza si baserà generalmente sul contesto economico e giuridico esistente dal momento in cui beneficia della sovvenzione estera.

45. Per un'impresa non ancora attiva nel mercato interno, la valutazione volta a stabilire se una sovvenzione estera possa avere un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza si baserà generalmente sul contesto economico e giuridico esistente nel momento in cui l'impresa sovvenzionata prevede di esercitare un'attività economica nel mercato interno (cfr. sezione 2.2). Solo in tale momento e non prima, è possibile valutare se la sovvenzione in questione sia tale da poter migliorare la posizione concorrenziale dell'impresa sovvenzionata nel

mercato interno e, così facendo, se possa avere un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno ([30]). Più specificamente, nel caso di imprese non ancora attive nel mercato interno che beneficiano di sovvenzioni estere in una concentrazione nel mercato interno o che beneficiano di sovvenzioni estere che consentono loro di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa nel mercato interno, la valutazione dovrebbe di norma basarsi sul contesto economico e giuridico nel momento in cui l'impresa prevede di partecipare o partecipa alla concentrazione o nel momento in cui prepara e presenta un'offerta o un'offerta finale in una procedura di appalto pubblico.

46. Sebbene le sovvenzioni estere che rientrano nelle categorie elencate all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560 abbiano maggiori probabilità di provocare distorsioni sul mercato interno, la Commissione valuterà se abbiano un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno conformemente ai principi di cui alla presente sezione 2.4.2. Non è tuttavia necessario che la Commissione effettui una valutazione dettagliata basata su indicatori ([31]). Ciò non pregiudica la possibilità per l'impresa oggetto dell'indagine di fornire elementi volti a dimostrare che, nelle circostanze specifiche del caso, una sovvenzione estera rientrante in una delle categorie di cui all'articolo 5 del regolamento (UE) 2022/2560 non crea distorsioni sul mercato interno.

2.4.3. *Fasi della valutazione volta a stabilire se una sovvenzione estera ha un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno*

47. La valutazione volta a stabilire se una sovvenzione estera ha un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno include due fasi: in primo luogo, valutare in che modo la sovvenzione incida, effettivamente o potenzialmente, sul comportamento dell'impresa nel mercato interno e, in secondo luogo, valutare la conseguente alterazione delle dinamiche concorrenziali, o interferenza con esse, a danno di altri operatori economici nel mercato interno.

2.4.3.1. Impatto sul comportamento dell'impresa sovvenzionata

48. La Commissione valuterà in che modo la sovvenzione estera possa incidere effettivamente o potenzialmente sul comportamento dell'impresa nel mercato interno conformemente alla sezione 2.4.2 dei presenti orientamenti.

49. In alcune occasioni, per determinare se la sovvenzione estera incida effettivamente o potenzialmente su un determinato comportamento, può essere sufficiente che la Commissione esamini l'ambito di applicazione, la finalità o le condizioni della sovvenzione estera. Se la sovvenzione estera è subordinata al fatto che l'impresa sovvenzionata adotti un determinato comportamento nel mercato interno o se la sua finalità (esplicita o desumibile dalla sua progettazione e dalle sue condizioni) è quella di incoraggiare determinati comportamenti da parte dell'impresa nel mercato interno, tale elemento sarà sufficiente a consentire alla Commissione di constatare che la sovvenzione estera incide effettivamente o potenzialmente su tale comportamento ([32]).

50. In altri casi, le sovvenzioni estere possono non avere una finalità specifica o condizioni ad esse collegate, come nel caso delle sovvenzioni estere non mirate, oppure possono essere troppo generiche per trarre conclusioni riguardo al potenziale impatto sul comportamento specifico dell'impresa nel mercato interno. In tali casi la Commissione farà affidamento su altri indicatori per valutare il nesso tra la sovvenzione estera e il comportamento dell'impresa. Tali indicatori possono includere, ad esempio, la natura della sovvenzione estera, la sua frequenza o periodicità, nonché le caratteristiche, le dinamiche concorrenziali e l'evoluzione dei settori in cui l'impresa opera, o il livello e l'evoluzione dell'attività dell'impresa nel mercato interno.

([30]) Ad esempio, se un'impresa senza alcuna attività nel mercato interno beneficia di una sovvenzione per sviluppare una nuova tecnologia per il riciclaggio dei rifiuti e due anni dopo pensa di investire in un nuovo impianto di riciclaggio nel mercato interno, solo al momento di considerare il nuovo investimento l'impresa può valutare la sovvenzione estera alla luce del regolamento (UE) 2022/2560 e qualsiasi valutazione da parte della Commissione in merito a tale sovvenzione a norma dello stesso regolamento si baserà sul contesto economico e giuridico esistente al momento di prendere in considerazione l'investimento.

([31]) Considerando 20 del regolamento (UE) 2022/2560.

([32]) Ad esempio, se è concessa una sovvenzione estera a imprese per finanziare investimenti in processi di produzione più sostenibili, in linea di principio la Commissione può ritenere che il comportamento dell'impresa a cui la sovvenzione estera contribuisce sia l'investimento in un processo di produzione sostenibile, senza che sia necessaria un'ulteriore valutazione.

51. È probabile che la natura di una sovvenzione estera influenzi il comportamento dell'impresa sovvenzionata. A seconda della sua forma (ad esempio, un sussidio, un prestito o un consolidamento del debito, un prestito di rifinanziamento, un'agevolazione di credito) e delle sue caratteristiche (ad esempio frequenza o reiterazione), la sovvenzione estera potrebbe fornire all'impresa sovvenzionata flessibilità nel suo utilizzo, avere un'incidenza sui costi dell'impresa e, di conseguenza, incidere sulle dinamiche concorrenziali attraverso l'impatto sulle decisioni in materia di prezzi o produzione. In alternativa, potrebbe favorire decisioni strategiche quali investimenti in capacità, innovazione, espansione in nuovi prodotti/servizi o mercati geografici o acquisizioni.

52. Ad esempio è più probabile che le modifiche delle decisioni in materia di prezzi o produzione derivino da sovvenzioni estere collegate al livello dell'attività economica dell'impresa (come le sovvenzioni collegate alla produzione di una determinata quantità di prodotti, la riduzione dei contributi previdenziali, riduzioni della tassa sulle emissioni di CO_2) o da sovvenzioni estere che comportano una riduzione dei costi variabili dell'impresa. Le sovvenzioni estere sotto forma di pagamenti ricorrenti (ad esempio sovvenzioni erogabili periodicamente, prestiti ricorrenti, agevolazioni di credito) concesse per l'acquisizione di un determinato fattore produttivo possono parimenti incidere sugli incentivi alla fissazione dei prezzi o sulle decisioni in materia di produzione. Le sovvenzioni estere che consistono nel trasferimento di un importo fisso (ad esempio una sovvenzione o un prestito una tantum di importo fisso) possono dare flessibilità all'impresa sovvenzionata quanto al loro utilizzo, incidendo anche sulle decisioni in materia di prezzi. Altri cambiamenti di comportamento, quali investimenti, espansioni in nuove attività o acquisizioni, possono derivare da sovvenzioni fisse, che a loro volta possono incidere indirettamente sui prezzi nella misura in cui alterano la struttura dei costi variabili dell'impresa.

53. Le sovvenzioni estere strutturate come aspettative di sostegno finanziario, quali garanzie o assicurazioni a tassi inferiori a quelli di mercato, possono modificare l'atteggiamento dell'impresa sovvenzionata nei confronti del rischio e indurla ad assumere rischi più elevati nel normale svolgimento dell'attività o nelle sue decisioni di investimento.

54. Anche le caratteristiche e le dinamiche concorrenziali dei settori in cui l'impresa opera, in particolare i fattori che determinano la concorrenza in tali settori, possono fornire elementi utili. Nei settori in cui la concorrenza è trainata principalmente dai prezzi, è più probabile che tali sovvenzioni estere siano utilizzate per ridurre i prezzi o ampliare la produzione. Al contrario, nei settori trainati dall'innovazione e dalla diversificazione dei prodotti o dei servizi, l'impresa può essere incentivata a destinare le sovvenzioni agli investimenti in R&S. In aggiunta, il livello dell'attività economica dell'impresa sovvenzionata e la sua situazione finanziaria ed economica possono avere un ruolo in questa valutazione. Ad esempio, un produttore che è vincolato nella propria capacità produttiva o nelle proprie capacità tecniche produttive (ad esempio, nell'accesso al know-how o alla tecnologia pertinenti) in misura tale da limitarne la crescita può avere un incentivo a utilizzare la sovvenzione estera per investire nell'espansione di capacità o potenzialità.

2.4.3.2. Alterazione delle dinamiche concorrenziali, o interferenza con esse, a danno di altri operatori economici

55. La Commissione dovrebbe valutare in che modo il comportamento individuato conformemente alla sezione 2.4.3.1 alteri effettivamente o potenzialmente le dinamiche concorrenziali, o interferisca con esse, a danno di altri operatori economici nel mercato interno.

56. L'alterazione delle dinamiche concorrenziali o l'interferenza con esse può avvenire in diverse forme: ad esempio, allentando i vincoli finanziari e rafforzando la solidità finanziaria dell'impresa sovvenzionata, la sovvenzione estera può facilitare l'adozione da parte dell'impresa di una politica commerciale più aggressiva a scapito dei concorrenti. Un altro esempio consisterebbe nella riduzione dei costi produzione e/o di investimento dell'impresa sovvenzionata, modificando così gli incentivi all'assunzione di rischi e portandola ad avviare, espandere o mantenere (artificialmente) operazioni a scapito dei concorrenti. Nel contesto delle concentrazioni, le sovvenzioni estere concesse al potenziale acquirente possono alterare l'esito di negoziati per l'acquisizione di imprese, anche dissuadendo gli investitori concorrenti dal prenderne parte o impedendo loro di acquisire l'impresa.

57. Di norma, al fine di valutare in quale misura le variazioni della forza concorrenziale relativa dell'impresa sovvenzionata possano avere un'incidenza negativa sugli altri operatori economici, la Commissione può prendere in considerazione diversi indicatori come i seguenti:

a. l'ambito di applicazione, la finalità e le condizioni della sovvenzione estera: ad esempio, quando il paese terzo designa una determinata sovvenzione estera come intesa a conseguire, o orientata verso, un certo obiettivo relativo o pertinente all'attività dell'impresa sovvenzionata nel mercato interno, tale obiettivo può essere preso in considerazione nella valutazione. Anche il tipo di attività o i costi oggetto della sovvenzione estera possono essere pertinenti;

b. l'importo della sovvenzione estera: maggiore è l'importo della sovvenzione estera, maggiore sarà il vantaggio economico che l'impresa riceve rispetto ai suoi concorrenti e, di conseguenza, più probabile è che abbia un'incidenza sulle dinamiche concorrenziali del mercato interno ([33]). L'importo della sovvenzione estera, nella misura in cui può essere determinato sulla base dei dati a disposizione della Commissione, può essere considerato sia in termini assoluti sia in relazione ad altri fattori, quali ad esempio le dimensioni dell'impresa, delle sue attività nel mercato interno, del settore in cui l'impresa oggetto dell'indagine opera nel mercato interno o il valore dell'investimento. Ad esempio, se una sovvenzione estera copre una parte sostanziale del prezzo di acquisto, è più probabile che superi l'offerta degli altri investitori o li dissuada, distorcendo così il processo di acquisizione ([34]). Analogamente, le sovvenzioni estere che coprono una parte sostanziale del valore stimato di un appalto da aggiudicare nell'ambito di una procedura di appalto pubblico hanno maggiori probabilità di superare le offerte di altri offerenti o di scoraggiarli, falsando in questo modo la concorrenza in tale procedura ([35]);

c. il tipo di sovvenzione estera: ad esempio, le sovvenzioni dirette o i finanziamenti agevolati sotto forma di prestiti senza interessi a un'impresa di proprietà dello Stato per un investimento concreto in capacità in un determinato settore hanno maggiori probabilità di avere un impatto negativo sulle imprese concorrenti attive nello stesso settore. Le sovvenzioni estere che rientrano nelle categorie di cui all'articolo 5 del regolamento (UE) 2022/2560 sono quelle con maggiori probabilità di incidere negativamente sulla concorrenza;

d. le dimensioni dell'impresa, la sua posizione effettiva o potenziale nel mercato interno e l'ambito di applicazione delle sue attività effettive o potenziali: una sovvenzione estera a favore di un beneficiario che registra un basso livello di attività economica nel mercato interno, senza reali e concrete possibilità di espansione, presenta meno probabilità di causare distorsioni rispetto a una sovvenzione estera a favore di un beneficiario che ha un livello significativo di attività economica nel mercato interno o che può utilizzare la sovvenzione estera per espandere la propria presenza ([36]). La Commissione può anche tenere conto di indicatori relativi all'importanza delle attività dell'impresa per il funzionamento del mercato interno diversi dalle dimensioni, come il ruolo dell'impresa nella catena del valore;

e. le caratteristiche del settore in cui l'impresa opera o può verosimilmente operare: tra queste figurano in particolare le dimensioni e la probabile evoluzione, le condizioni concorrenziali, gli ostacoli all'ingresso o all'espansione, l'impatto sui settori a valle o sui settori indirettamente interessati, ecc. La Commissione può prendere in considerazione in particolare i fattori che determinano la concorrenza in tali settori. Ad esempio, nei settori in cui la concorrenza è determinata principalmente dai prezzi, la Commissione può valutare se la sovvenzione estera consenta all'impresa sovvenzionata di abbassare i prezzi o di espandere la produzione a danno dei concorrenti; nei settori caratterizzati da vincoli di capacità, la Commissione può valutare se la sovvenzione estera consenta all'impresa sovvenzionata di investire in capacità aggiuntiva a danno dei concorrenti. Le sovvenzioni estere in settori caratterizzati da un eccesso di capacità o che possono determinare tale eccesso, sostenendo attività antieconomiche o incentivando gli investimenti in espansioni di capacità che altrimenti non sarebbero state realizzate, possono provocare distorsioni della concorrenza in quanto potrebbero escludere o emarginare gli operatori più efficienti ([37]);

([33]) Tuttavia in determinate situazioni anche una sovvenzione estera di importo relativamente limitato può avere un impatto sul mercato interno (ad esempio, in settori caratterizzati da margini di profitto molto ridotti). Ciò dipenderà dalle circostanze specifiche del caso.
([34]) Tuttavia, se la sovvenzione estera copre una piccola parte del prezzo di acquisto, ciò non preclude l'esistenza di distorsioni.
([35]) Considerando 19 del regolamento (UE) 2022/2560.
([36]) Considerando 19 del regolamento (UE) 2022/2560.
([37]) Considerando 19 del regolamento (UE) 2022/2560.

f. il contesto giuridico: la Commissione può anche prendere in considerazione leggi, regolamenti settoriali e altre misure adottate dall'Unione o dai suoi Stati membri. Inoltre può valutare se una sovvenzione estera, quando associata ad altre misure che, prese singolarmente, non sono considerate problematiche, possa rafforzare o amplificare l'impatto negativo sulle dinamiche concorrenziali del mercato interno generato dalla sovvenzione estera in questione ([38]).

58. L'elenco degli indicatori di cui al punto 57 non è esaustivo. Inoltre gli indicatori pertinenti per un determinato caso non dovrebbero essere considerati isolatamente, ma esaminati in combinazione tra loro per valutare l'impatto negativo della sovvenzione estera.

2.4.4. *Illustrazione delle principali categorie di distorsioni*

59. La presente sezione illustra, in modo non esaustivo, alcune categorie di distorsioni. Per ciascuna di esse analizza in che modo la sovvenzione estera può incidere sul comportamento dell'impresa, l'effettiva o potenziale incidenza negativa sulla concorrenza nel mercato interno e, infine, il tipo di valutazione che la Commissione potrebbe effettuare, compresi gli indicatori che potrebbero essere utilizzati in tale valutazione.

2.4.4.1. Distorsione della concorrenza nell'acquisizione di altre imprese

60. Nel contesto di un processo di acquisizione, la Commissione valuterà in primo luogo se le sovvenzioni estere possano aver agevolato un'acquisizione da parte dell'impresa oggetto di indagine che altrimenti, senza la sovvenzione estera, non avrebbe potuto aver luogo o non avrebbe potuto aver luogo nello stesso modo (ad esempio, solo su scala o portata minori o a condizioni diverse) ([39]). In secondo luogo, la Commissione valuterà se, migliorando la posizione concorrenziale dell'acquirente, la sovvenzione estera incida effettivamente o potenzialmente in modo negativo sulla concorrenza in relazione al processo di acquisizione.

61. La sovvenzione estera può facilitare l'offerta, da parte dell'impresa oggetto dell'indagine, di condizioni più vantaggiose per l'acquisizione dell'impresa oggetto dell'operazione rispetto a quelle che prevarrebbero in un normale contesto di mercato. Tali condizioni possono consistere, ad esempio, nell'offrire un prezzo di acquisto più elevato ([40]), possibilità che potrebbe essere agevolata da sovvenzioni estere che riducono il costo del capitale dell'acquirente. Rientra tra le condizioni più vantaggiose anche una migliore struttura di finanziamento dell'offerta per i venditori, come una proporzione maggiore di pagamenti in contanti o una proporzione maggiore di pagamenti anticipati, nonché eventuali impegni di finanziamento ulteriori. Ulteriori condizioni più vantaggiose possono consistere nel tentativo di adattare il perimetro dell'operazione così da renderla più favorevole per il venditore ([41]).

62. La sovvenzione estera può incidere negativamente sulla concorrenza in relazione al processo di acquisizione se esclude altri investitori superando le loro offerte o dissuadendoli dal partecipare a tale acquisizione. Il prezzo massimo che un investitore è disposto a pagare per l'acquisizione di un'impresa è solitamente un fattore determinato dalla redditività attesa di tale impresa e dal costo del finanziamento sostenuto per realizzare l'acquisizione. A sua volta, la redditività attesa dipenderà, tra l'altro, dai guadagni in termini di efficienza generati dall'acquisizione (ad esempio i guadagni derivanti dalle sinergie tra l'impresa acquirente e quella oggetto dell'operazione). Un investitore sovvenzionato che beneficia di un costo di finanziamento ridotto, a parità di tutti gli altri fattori, è più verosimilmente disposto a pagare un prezzo più elevato per l'impresa oggetto dell'operazione rispetto a un concorrente non sovvenzionato, anche se quest'ultimo apporta all'impresa gli stessi guadagni in termini di efficienza o maggiori. Di conseguenza la sovvenzione estera può comportare un'allocazione inefficiente delle risorse riducendo le opportunità di crescita dei concorrenti mediante acquisizioni o rendendo più costose le loro acquisizioni, limitando potenzialmente la possibilità di guadagni in termini di efficienza (ad esempio tramite la realizzazione di economie di scala o di diversificazione) e di innovazione (ad esempio tramite l'accesso a tecnologie chiave o la loro combinazione).

([38]) Ad esempio, prestiti a condizioni di mercato resi possibili da una garanzia sovvenzionata.
([39]) Cfr. decisione della Commissione del 24.9.2024 nel caso FS.100011 - e&/PPF Telecom Group, C(2024) 6745 final, considerando 281.
([40]) Cfr. decisione della Commissione nel caso FS.100011 - e&/PPF Telecom Group, considerando 284.
([41]) Cfr. decisione della Commissione nel caso FS.100011 - e&/PPF Telecom Group, considerando 281.

63. La valutazione della Commissione si baserà su diversi indicatori a seconda dei fatti e delle circostanze del caso. Ad esempio è probabile che una sovvenzione estera che copre una parte sostanziale del prezzo di acquisto dell'impresa oggetto dell'operazione abbia un impatto negativo sulla concorrenza ([42]).

64. Il confronto con altre offerte concorrenti potrebbe non essere sempre possibile. In tali situazioni, la Commissione può ad esempio valutare il prezzo offerto con il prezzo di acquisizioni precedenti comparabili, se disponibili. La Commissione può inoltre avvalersi di documenti interni, compresi i modelli di valutazione, per determinare se la sovvenzione estera è in grado di condurre a un'offerta che non prevarrebbe in un normale contesto di mercato. La Commissione può altresì valutare se la presenza dell'acquirente sovvenzionato interessato possa aver dissuaso altri investitori dal partecipare al processo di acquisizione, dal presentare un'offerta concorrente o persino dall'avviare negoziati ([43]), ([44]).

2.4.4.2. Distorsione della concorrenza attraverso l'impatto della sovvenzione estera sulle decisioni operative dell'impresa sovvenzionata

65. La sovvenzione estera può incidere sul comportamento di un'impresa nel mercato interno, ad esempio agevolando l'offerta di prezzi più bassi o migliori condizioni di vendita e/o l'ampliamento della produzione o delle vendite oltre il probabile livello in assenza della sovvenzione estera. Nei settori caratterizzati da economie di scala o economie di diversificazione, il sovvenzionamento a favore dell'ampliamento della produzione può avere un effetto moltiplicatore, determinando ulteriori vantaggi in termini di costi.

66. Più specificamente, l'aggressiva fissazione dei prezzi e l'espansione (o il mantenimento "artificioso") delle vendite e della produzione potrebbero avere luogo quando le attività dell'impresa nel mercato interno traggono vantaggio dall'accesso a fattori produttivi sovvenzionati, anche sotto forma di costi inferiori del capitale circolante o know-how o tecnologie sovvenzionati e, di conseguenza, da costi di produzione più bassi dell'impresa. Anche qualora non alterino i costi di produzione, aumentando le risorse finanziarie dell'impresa (ad esempio tramite conferimenti di capitale), le sovvenzioni estere possono facilitare una strategia in perdita che consentirebbe a tale impresa di ridurre i prezzi per un determinato livello di costo. Al fine di valutare se la sovvenzione estera possa ridurre i costi di produzione variabili dell'impresa oggetto dell'indagine o facilitare la riduzione dei prezzi, la Commissione può tenere conto di elementi qualitativi e/o quantitativi, a seconda delle circostanze del caso. Tuttavia, se le informazioni sui costi dell'impresa oggetto dell'indagine non sono a disposizione della Commissione o semplicemente non sono affidabili, la Commissione può utilizzare qualsiasi altro parametro di riferimento pertinente a seconda delle circostanze del caso. Una sovvenzione estera che consente termini di pagamento artificialmente lunghi per la fornitura di fattori produttivi o che consiste nella concessione di prestiti a breve termine o di altri strumenti di liquidità a tassi inferiori a quelli di mercato può ridurre i costi di finanziamento dell'impresa.

67. Le sovvenzioni estere possono consentire all'impresa sovvenzionata di offrire ai propri clienti altre condizioni di vendita vantaggiose, quali termini di pagamento lunghi, garanzie aggiuntive e/o estese, ad esempio tramite l'estensione del credito commerciale ai propri clienti. Le garanzie e, in particolare, le garanzie illimitate ([45]), possono altresì agevolare una politica commerciale più aggressiva da parte dell'impresa sovvenzionata ([46]).

([42]) Considerando 19 del regolamento (UE) 2022/2560.

([43]) Cfr. decisione della Commissione nel caso FS.100011 - e&/PPF Telecom Group, punto 282.

([44]) La Commissione può anche prendere in considerazione la natura strategica o la scarsità delle attività acquisite, in quanto ciò può incidere sul loro valore. Anche la motivazione economica dell'acquisizione può essere un fattore pertinente ai fini della valutazione.

([45]) Le sovvenzioni estere sotto forma di garanzie dello Stato illimitate sono garanzie concesse direttamente o indirettamente da un paese terzo senza alcuna limitazione dell'importo e/o della durata di tale garanzia. Le garanzie illimitate possono avere un'incidenza negativa sulla concorrenza in quanto alterano la natura della responsabilità limitata dell'impresa beneficiaria.

([46]) In ultima analisi, una garanzia illimitata può comportare l'inefficienza nell'avvio, nell'espansione o nella manutenzione (artificiale) delle operazioni dell'impresa sovvenzionata a scapito dei concorrenti le cui vendite e i cui profitti possono risultare ridotti, comportando minori investimenti, marginalizzazione e, nei casi estremi, uscita dal mercato.

68. L'impatto negativo sulla concorrenza può consistere, ad esempio, in una riduzione delle vendite e dei profitti dei concorrenti presenti nello stesso settore, con conseguente potenziale ridimensionamento, marginalizzazione e/o riduzione degli incentivi a investire e, nei casi più estremi, uscita dal mercato.

69. Gli indicatori che possono essere pertinenti ai fini della valutazione varieranno a seconda del tipo di distorsione. La natura e il tipo di sovvenzione estera possono essere pertinenti per valutare il probabile comportamento del beneficiario: i prezzi bassi o l'espansione dei livelli di produzione sono innescati più probabilmente da sovvenzioni estere che incidono sui costi variabili dell'impresa, quali prestiti ricorrenti, o sovvenzioni estere direttamente collegate ai livelli di produzione o a determinate voci dei costi di produzione, piuttosto che da sovvenzioni estere una tantum. Ciò non implica tuttavia che le sovvenzioni estere relative ai costi fissi non possano anch'esse incidere sulle decisioni in materia di prezzi in determinate circostanze. Nel valutare la distorsione legata alle sovvenzioni estere volte ad aumentare i livelli di produzione, può essere pertinente valutare la capacità inutilizzata dell'impresa sovvenzionata e/o la sua capacità di aumentare la capacità produttiva. Anche le economie di scala possono risultare pertinenti per valutare se la sovvenzione estera possa avere un effetto moltiplicatore e generare ulteriori vantaggi, ampliando così la potenziale incidenza negativa della sovvenzione estera. La preesistenza di vincoli finanziari che potrebbero essere attenuati dalla sovvenzione estera, facilitando una riduzione dei prezzi o un'espansione di capacità, potrebbe altresì essere pertinente. L'importo della sovvenzione estera (in termini assoluti o in relazione ai prezzi o ai costi operativi) così come le dimensioni relative dell'impresa sovvenzionata e di altre imprese dello stesso settore possono essere utili per comprendere l'entità della distorsione sul mercato interno.

2.4.4.3. Alterazione delle decisioni di investimento dell'impresa sovvenzionata

70. La sovvenzione estera può incidere sul comportamento dell'impresa nel mercato interno in modo da ridurre i costi di investimento e agevolare determinati investimenti che altrimenti tale impresa non avrebbe realizzato, con un impatto sui livelli di produzione. Analogamente alcune sovvenzioni estere, come le garanzie illimitate, possono consentire all'impresa sovvenzionata di intraprendere investimenti a più alto rischio, mitigando le conseguenze negative di tale assunzione di rischi ([47]).

71. L'impatto negativo sulla concorrenza può variare a seconda del tipo di investimento. Ad esempio un investimento che conduca a un aumento della produzione dell'impresa sovvenzionata o un miglioramento e/o una diversificazione dei suoi prodotti/servizi può contribuire a ridurre i profitti attesi dei concorrenti o a scoraggiarne i futuri investimenti. Gli investimenti in capacità eccedentarie possono scoraggiarne l'ingresso o comportare l'esclusione di concorrenti, soprattutto nei settori in stagnazione o in declino. Ai fini della valutazione, la Commissione può anche esaminare le probabili reazioni dei concorrenti alla sovvenzione estera.

72. Gli indicatori che possono essere pertinenti ai fini della valutazione varieranno a seconda del tipo di distorsione. La natura e il tipo di sovvenzione estera possono essere pertinenti per valutare il comportamento del beneficiario. A titolo di esempio, le decisioni di investimento hanno maggiori probabilità di essere influenzate da sovvenzioni estere non connesse ai costi variabili dell'impresa, come prestiti o sovvenzioni una tantum, nonché da sovvenzioni estere che riducono il costo del capitale del beneficiario. Ciò non implica tuttavia che le sovvenzioni estere connesse ai costi variabili non possano incidere sulle decisioni di investimento.

73. Nel caso di investimenti in capacità, l'entità di tale capacità rispetto a quella installata nel settore può essere pertinente anche per determinare il danno arrecato ad altri operatori economici. Può inoltre essere utile analizzare la presenza di un eccesso di capacità e l'evoluzione dell'attività nel settore. Ad esempio, in presenza di un eccesso di capacità, una sovvenzione estera che favorisca l'espansione di capacità ha maggiori probabilità di

([47]) In alcuni casi, l'esistenza stessa della garanzia illimitata dello Stato può, ad esempio, migliorare la valutazione del merito di credito dell'impresa beneficiaria, il che può tradursi direttamente o indirettamente in condizioni finanziarie più attraenti per i prestiti o le agevolazioni di credito. L'assunzione di rischi più elevati può, ad esempio, tradursi in un vantaggio della prima mossa nell'ingresso in determinati settori, nonché in una maggiore capacità di investimenti in R&S o nel know-how rispetto ai concorrenti. In ultima analisi, l'assunzione di rischi più elevati può condurre all'ingresso inefficiente dell'impresa sovvenzionata o alla sua espansione a scapito dei concorrenti non sovvenzionati, le cui vendite e i cui profitti possono ridursi, con conseguente calo degli investimenti, marginalizzazione e, in casi estremi, uscita dal mercato.

incidere negativamente sulla concorrenza. Per contro, in un settore in cui occorre creare nuove capacità, ad esempio in ragione di una transizione, le sovvenzioni agli investimenti possono offrire al beneficiario un vantaggio iniziale e quindi scoraggiare o ritardare gli investimenti dei concorrenti. Nel caso di investimenti in capacità tecniche (ad esempio know-how, lavoratori o fornitori di servizi specializzati, tecnologie), le dimensioni e la natura di tali capacità nel settore possono essere anch'esse pertinenti per stabilire se vi possano essere ripercussioni negative sulla concorrenza.

2.4.4.4. Distorsione delle attività ad altri livelli della catena del valore

74. La sovvenzione estera può incidere sul comportamento dell'impresa in modo da influenzare negativamente la catena del valore.

75. Ad esempio l'espansione dell'attività sovvenzionata può aumentare la domanda di un determinato fattore produttivo, rendendo più difficile o più costoso per i concorrenti accedere a tali fattori produttivi, incrementando i loro costi o addirittura escludendoli. Al contrario, ad esempio, la riduzione delle operazioni dei concorrenti può avere un'incidenza negativa sulla domanda di fattori produttivi da parte di fornitori concorrenti. Di conseguenza tali fornitori possono vedere ridotta la propria redditività e quindi investire meno nei propri prodotti o potenzialmente uscire dal mercato.

76. Analogamente, le sovvenzioni estere possono interferire con le dinamiche della concorrenza nel mercato interno, o alterarle, a diversi livelli della catena del valore quando, ad esempio, avvantaggiano i fornitori di servizi di intermediazione; contribuiscono alla delocalizzazione di una determinata impresa o dei beni di un'impresa al di fuori dell'Unione, perturbando in tal modo l'offerta o la domanda nel mercato interno; oppure contribuiscono ad ostacolare l'accesso a know-how, banche dati, brevetti o altri diritti di proprietà intellettuale utilizzati dalle imprese attive nel mercato interno.

77. Il tipo di indicatori che potrebbero essere utilizzati nella valutazione può dipendere dalla specifica distorsione oggetto di analisi. In generale possono risultare pertinenti il tipo e l'importo della sovvenzione estera. In particolare, la Commissione è più propensa a considerare distorsivo un importo relativamente elevato di sovvenzioni estere. Il grado di integrazione verticale dell'impresa sovvenzionata lungo la catena del valore è altresì pertinente, in quanto può agevolare il controllo di fattori produttivi importanti. Le caratteristiche del settore in cui l'impresa sovvenzionata opera, insieme ad altri operatori economici, possono inoltre fornire indicazioni sulla possibilità che la sovvenzione estera incida su altri livelli della catena del valore. La Commissione può prestare particolare attenzione, ad esempio, alla presenza di economie di scala e di diversificazione e a dipendenze lungo la catena di approvvigionamento o del valore.

2.5. **Applicazione dei criteri per determinare se una sovvenzione estera provoca o rischia di provocare una distorsione sul mercato interno nel contesto delle procedure di appalto pubblico**

78. Nel contesto delle procedure di appalto pubblico l'articolo 27 del regolamento (UE) 2022/2560 precisa che "*[p]er sovvenzioni estere che causano o rischiano di causare una distorsione nell'ambito di una procedura di appalto pubblico si intendono le sovvenzioni estere che consentono a un operatore economico di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa in relazione ai lavori, alle forniture o ai servizi in questione*". Inoltre l'articolo 27 stabilisce che la valutazione a norma dell'articolo 4 del regolamento (UE) 2022/2560 dell'esistenza di una distorsione sul mercato interno, compresa la valutazione dell'esistenza di un'offerta indebitamente vantaggiosa, si limita alla procedura di appalto pubblico in oggetto. Sebbene nella sua valutazione la Commissione debba tenere conto del miglioramento della posizione concorrenziale dell'operatore economico dovuto alle sovvenzioni estere e dell'effetto negativo, effettivo o potenziale, delle sovvenzioni nella procedura di appalto pubblico, la valutazione mira principalmente a stabilire se una sovvenzione estera consenta, effettivamente o potenzialmente, a un operatore economico di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa.

2.5.1. *Capacità di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa*

79. Una sovvenzione estera incide su un'offerta vantaggiosa in relazione ai lavori, alle forniture e ai servizi oggetto della procedura di appalto pubblico se tale sovvenzione consente all'operatore economico di presentare un'offerta che prevede condizioni più favorevoli, ad esempio in termini di prezzo, rispetto a quelle che sarebbero state previste in assenza della sovvenzione estera e se tali condizioni non possono essere spiegate in modo plausibile da altri fattori.

80. In linea di principio, si ritiene che una sovvenzione che consente a un operatore economico di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa sia una sovvenzione concessa o all'operatore economico o a uno dei soggetti elencati all'articolo 28, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) 2022/2560. L'esistenza di un legame lineare nelle partecipazioni di controllo tra le entità di cui all'articolo 28, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) 2022/2560 che appartengono allo stesso gruppo societario dell'operatore economico può incentivare e facilitare il trasferimento di una sovvenzione estera tra tali soggetti. Di conseguenza, tutte le entità del gruppo che fanno parte di questa struttura lineare devono rispettare l'obbligo di notifica a norma del regolamento (UE) 2022/2560. Tuttavia, in alcune circostanze, una sovvenzione estera concessa a un'entità all'interno del gruppo societario dell'operatore economico ma che non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 28, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) 2022/2560 può anche consentire all'operatore economico, ai sensi dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2022/2560, di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa rispetto ai lavori, alle forniture o ai servizi.

81. Occorre pertanto osservare che il fatto che una sovvenzione estera non sia concessa all'operatore economico, al subappaltatore principale o al fornitore principale bensì a un'entità all'interno del loro gruppo societario non è sufficiente per escludere che essa possa consentire all'operatore economico di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa. Analogamente, in tali casi, il semplice fatto che la sovvenzione estera sia stata concessa a un'altra società del gruppo dell'operatore economico o del subappaltatore principale o fornitore principale non è sufficiente per escludere che la sovvenzione estera migliori effettivamente o potenzialmente la posizione concorrenziale dell'operatore economico nell'ambito della procedura di appalto pubblico.

82. L'operatore economico, il subappaltatore principale o il fornitore principale può beneficiare di una sovvenzione estera, in particolare, quando tale sovvenzione estera concessa a un'entità del gruppo societario non è limitata di diritto o di fatto a tale entità, per cui l'operatore economico, il subappaltatore principale o il fornitore principale può, direttamente o indirettamente, utilizzarla o beneficiarne per la sua offerta ([48]). A tale riguardo, il punto 26 dei presenti orientamenti si applica anche alle procedure di appalto pubblico, in quanto descrive i potenziali incentivi per sovvenzionamenti incrociati. Ciò si verifica ad esempio quando vi sono chiari incentivi a trasferire sovvenzioni tra entità del medesimo gruppo all'interno di un'area di attività distinta, anche in assenza di un rapporto formale di dipendenza tra le entità. Tali incentivi scaturiscono dalle interconnessioni economiche e finanziarie all'interno dell'area di attività, che possono essere radicate in strategie coordinate, dipendenze economiche reciproche e operazioni intradivisione quali lo scambio di beni e servizi o di attività finanziarie o altri beni materiali e immateriali, nonché sinergie.

2.5.1.1. Natura vantaggiosa dell'offerta

83. La Commissione valuterà in primo luogo se l'offerta presentata dall'operatore economico sia *vantaggiosa* in relazione ai lavori, alle forniture o ai servizi in questione.

84. Il vantaggio può consistere ad esempio nella riduzione del prezzo, nel miglioramento della qualità oppure nell'offerta di condizioni più favorevoli relative ai tempi di consegna, alle garanzie e all'assistenza post-vendita, alle condizioni di pagamento, agli accordi sul livello dei servizi, alla flessibilità contrattuale, al rispetto delle specifiche tecniche, alla gestione dei rischi, all'innovazione, ai valori sociali e di sostenibilità in relazione allo specifico appalto.

([48]) Quando individua un contributo finanziario estero concesso a una società all'interno del gruppo societario dell'operatore economico ma che non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 28, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione può presentare una richiesta di informazioni per confermare se tale contributo finanziario estero: i) costituisce una sovvenzione estera e ii) avvantaggia indirettamente l'operatore economico. Lo scopo della valutazione è verificare se una sovvenzione estera concessa direttamente a una società all'interno del gruppo di imprese dell'operatore economico, ma che non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 28, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) 2022/2560, possa consentire all'operatore economico di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa.

85. La Commissione può giungere alla conclusione che un'offerta sia vantaggiosa in vari modi, in particolare:

a. valutando l'offerta confrontandone le condizioni con quelle di altre offerte comparabili presentate nella stessa procedura di appalto pubblico, al fine di individuare gli elementi tipici, i fattori e le ipotesi economiche comunemente utilizzati per il calcolo di tale offerta specifica, e poter stabilire un parametro di riferimento comparativo. L'obiettivo è determinare come sarebbe stata l'offerta se non avesse beneficiato di sovvenzioni estere. Pertanto, nel confrontare le offerte, la Commissione può esaminare se alcuni elementi indicano la presenza di sovvenzioni estere nelle offerte utilizzate per il confronto. Lo scopo è eliminare dal confronto le offerte che hanno beneficiato di sovvenzioni estere, in quanto solo le offerte che non ne hanno beneficiato possono costituire un parametro di riferimento valido. Maggiore è il numero di offerte, maggiore è il peso che la Commissione può attribuire alle loro condizioni per stabilire una base di confronto valida;

b. valutando l'offerta per confrontarne ulteriormente le condizioni con le stime proprie dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, comprese quelle relative a prezzo, qualità e altri criteri di selezione e di aggiudicazione pertinenti utilizzati come approssimazione. A tal fine la Commissione può consultare documenti preparatori utilizzati o prodotti dall'amministrazione aggiudicatrice ([49]). Ciò comprende i documenti utilizzati dall'amministrazione aggiudicatrice per la preparazione dell'appalto, comprese le eventuali ricerche e informazioni sul bilancio interno disponibile per l'appalto, le consultazioni preliminari e altre valutazioni effettuate dall'amministrazione aggiudicatrice, nonché le parti pertinenti dei documenti di gara, tra cui la capacità economica e finanziaria, i criteri di selezione e di aggiudicazione;

c. valutando l'offerta dell'offerente oggetto dell'indagine per determinare se le condizioni siano migliori di quelle che sarebbero state probabilmente presentate in assenza della sovvenzione estera. In tali casi la Commissione può valutare l'impatto di una sovvenzione estera sui termini di un'offerta confrontando l'offerta presentata con quella che sarebbe stata presentata in assenza di tale sovvenzione estera. Di conseguenza tale valutazione comprende sia la valutazione del vantaggio sia la natura dovuta o indebita di tale vantaggio. Questo tipo di confronto può essere utilizzato, se del caso, ad esempio quando la natura vantaggiosa di un'offerta può essere attribuita a tipi specifici di sovvenzioni estere, come le garanzie illimitate. In tali casi l'effetto di una garanzia di un paese terzo può essere valutato efficacemente confrontando un'offerta con e senza la sovvenzione estera.

86. La Commissione può inoltre basarsi su altri fattori, quali le informazioni pubblicamente disponibili, le informazioni fornite dai concorrenti o i risultati delle proprie indagini, per stabilire se un'offerta sia vantaggiosa in relazione ai lavori, alle forniture o ai servizi in questione.

2.5.1.2. Natura indebita del vantaggio

87. Qualora ritenga che l'offerta sia vantaggiosa, la Commissione procederà a esaminare la natura del vantaggio. Il vantaggio è "indebito" quando deriva in misura significativa ([50]) da una sovvenzione estera. Il vantaggio è "debito" se può essere giustificato in modo plausibile da fattori diversi dalla sovvenzione estera ([51]). In quest'ultimo caso, il vantaggio è considerato "debito" sulla base di tali fattori e non di sovvenzioni estere. Quando l'operatore economico non è in grado di giustificare in modo plausibile la natura del vantaggio con altri fattori, la Commissione valuterà se il vantaggio può essere considerato "indebito" in quanto derivante dalla sovvenzione estera.

([49]) Ai fini dei presenti orientamenti, i riferimenti a un'"amministrazione aggiudicatrice" ai sensi dell'articolo 2, punto 4), del regolamento (UE) 2022/2560 comprendono anche un "ente aggiudicatore" quale definito all'articolo 2, punto 5), del medesimo regolamento.

([50]) Cfr. punto 43 di cui sopra.

([51]) Considerando 20 e 53 del regolamento (UE) 2022/2560.

88. Tra gli altri fattori che l'operatore economico può addurre per giustificare che il vantaggio sia "debito" rientrano, in particolare, gli elementi di cui all'articolo 69, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE ([52]) o all'articolo 84, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE ([53]) per giustificare offerte anormalmente basse ([54]), quali l'efficacia in termini di costi del processo produttivo pertinente, innovazioni o soluzioni tecniche innovative oppure condizioni eccezionalmente favorevoli di cui l'operatore economico beneficia nella fornitura di beni e servizi.

89. A tale riguardo, possono essere applicati, se del caso, i principi elaborati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nell'analisi delle offerte anormalmente basse ([55]), in particolare per valutare se l'offerta anormalmente bassa sia giustificata dagli elementi di cui all'articolo 69, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE o all'articolo 84, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE, che disciplinano le offerte anormalmente basse.

90. Tuttavia la Commissione può utilizzare altri criteri pertinenti per valutare se l'offerta anormalmente bassa sia giustificata. L'operatore economico può addurre ulteriori fattori, oltre agli elementi indicati nell'elenco di cui all'articolo 69, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE o all'articolo 84, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE, che possano ugualmente dimostrare che la natura vantaggiosa dell'offerta non è dovuta a una sovvenzione estera.

91. Nel caso in cui l'operatore economico non sia in grado di spiegare in modo plausibile la natura vantaggiosa della sua offerta con i fattori elencati, ad esempio, all'articolo 69, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE, la Commissione esaminerà, sulla base delle informazioni a sua disposizione, se le sovvenzioni estere possano aver reso l'offerta vantaggiosa. La valutazione è effettuata caso per caso e la Commissione prenderà in considerazione vari indicatori per valutare se possano incidere sulle condizioni dell'offerta. In questo contesto si applicano le spiegazioni fornite ai punti da 49 a 54 dei presenti orientamenti. In ogni caso, è altamente probabile che le sovvenzioni che coprono una parte sostanziale del valore stimato di un appalto incidano sulle condizioni dell'offerta ([56]).

92. Non è necessario che la sovvenzione estera sia l'unico fattore che contribuisce alla natura vantaggiosa dell'offerta. È sufficiente che la Commissione stabilisca che la sovvenzione estera possa aver inciso potenzialmente, in misura significativa, sulle condizioni dell'offerta.

2.5.1.3. Effetto negativo effettivo o potenziale

93. L'esistenza di un'offerta indebitamente vantaggiosa in relazione ai lavori, alle forniture o ai servizi in questione può avere effetti reali o potenziali sull'appalto pubblico in questione, in primo luogo, consentendo all'operatore economico di aggiudicarsi l'appalto o, in secondo luogo, consentendo a tale operatore economico la possibilità di aggiudicarsi appalti sulla base di un accordo quadro per il quale è stato selezionato o, in terzo luogo, consentendo a tale operatore economico di influenzare gli esiti della procedura di appalto pubblico, ad esempio nel contesto di una procedura negoziata.

94. La sovvenzione estera potrebbe inoltre avere un'incidenza negativa sull'esito concorrenziale di una procedura di appalto pubblico in cui gli operatori economici con un potenziale interesse sono scoraggiati o dissuasi dal partecipare, a causa dall'aspettativa di dover competere con un operatore economico sovvenzionato. Ciò può verificarsi in particolare quando gli operatori economici vengono a conoscenza dell'identità di altri partecipanti alla stessa procedura di appalto pubblico o quando, a causa della partecipazione a procedure ricorrenti, prevedono la partecipazione di taluni operatori economici sovvenzionati alla stessa procedura.

([52]) Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj).

([53]) Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj?eliuri=eli%3Adir%3A2014%3A25%3Aoj&locale=it).

([54]) Considerando 53 del regolamento (UE) 2022/2560.

([55]) Sentenza della Corte di giustizia dell'11 maggio 2023, Sopra Steria, C-101/22 P, ECLI:EU:C:2023:396; sentenza della Corte di giustizia del 15 settembre 2022, Veridos, C-669/20, ECLI:EU:C:2022:684; sentenza della Corte di giustizia del 10 settembre 2020, Tax-Fin-Lex, C-367/19, ECLI:EU:C:2020:685; sentenza della Corte di giustizia del 19 ottobre 2017, Agriconsulting Europe SA, C-198/16, ECLI:EU:C:2017:784; sentenza del Tribunale del 2 febbraio 2017, European Dynamics, T-74/15, ECLI:EU:T:2017:55; sentenza della Corte di giustizia del 27 novembre 2001, Impresa Lombardini, C-285/99, ECLI:EU:C:2001:640.

([56]) Considerando 19 del regolamento (UE) 2022/2560.

2.5.2. *Considerazioni di diritto procedurale*

95. Spetta esclusivamente alla Commissione valutare se un'offerta sia indebitamente vantaggiosa. Tuttavia occorre tenere presente che, ai sensi delle direttive dell'Unione sugli appalti pubblici, anche l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta a verificare le ragioni di un'offerta anormalmente bassa, al fine di evitare successive inadempienze nell'esecuzione e garantire il rispetto delle norme giuridiche e sociali. Di conseguenza è necessario un coordinamento tra la Commissione e l'amministrazione aggiudicatrice nei casi in cui la Commissione accerti la natura indebitamente vantaggiosa di un'offerta in ragione delle sovvenzioni estere e l'amministrazione aggiudicatrice accerti la natura anormalmente bassa di un'offerta per motivi diversi dalle sovvenzioni estere.

96. A norma dell'articolo 69 della direttiva 2014/24/UE, l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta a chiedere spiegazioni qualora un'offerta appaia anormalmente bassa. Tuttavia, qualora disponga di elementi che indichino che l'offerta è anormalmente bassa a causa delle sole sovvenzioni estere, ad esempio a causa di sovvenzioni estere sotto forma di garanzia illimitata o di misura di finanziamento delle esportazioni ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (UE) 2022/2560, deve comunicare alla Commissione tale sospetto e astenersi dal procedere a un proprio esame.

97. L'amministrazione aggiudicatrice può respingere l'offerta solo se gli elementi di prova forniti non giustificano sufficientemente la natura anormalmente bassa dell'offerta. In tali casi è tenuta a informare la Commissione senza indebito ritardo ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 6, del regolamento (UE) 2022/2560. Qualora l'amministrazione aggiudicatrice decida di non respingere l'offerta, si applica l'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560.

3. APPLICAZIONE DELLA VALUTAZIONE COMPARATA AI SENSI DELL'ARTICOLO 6 DEL REGOLAMENTO (UE) 2022/2560

3.1. Quadro giuridico

98. A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione può effettuare una valutazione comparata tra gli effetti negativi di una sovvenzione estera in termini di distorsione sul mercato interno, a norma degli articoli 4 e 5 del medesimo regolamento, e gli effetti positivi sullo sviluppo dell'attività economica sovvenzionata in questione sul mercato interno, considerando nel contempo altri effetti positivi della sovvenzione estera, quali effetti positivi più ampi in relazione ai pertinenti obiettivi politici, in particolare quelli dell'Unione.

99. La valutazione comparata è un'analisi caso per caso che tiene conto delle circostanze specifiche del caso e, in particolare, della distorsione effettiva o potenziale derivante dalla sovvenzione estera nel contesto dell'attività economica pertinente nel mercato interno, nonché degli effetti positivi della sovvenzione estera in ciascun caso specifico.

100. Pertanto non è possibile stabilire in anticipo che una sovvenzione estera di un determinato tipo e rispondente a determinate condizioni produca necessariamente effetti positivi che superano la distorsione del mercato interno derivante da tale sovvenzione estera. I presenti orientamenti forniscono pertanto indicazioni sulla metodologia che la Commissione applicherà di norma nello svolgimento della valutazione comparata, compreso per quanto riguarda gli effetti positivi di cui può tenere conto, nonché sulla procedura che seguirà nell'effettuare la valutazione comparata nei singoli casi.

101. Gli Stati membri e qualsiasi persona fisica o giuridica possono presentare informazioni sugli effetti positivi di una sovvenzione estera, di cui la Commissione dovrebbe tenere debitamente conto nell'effettuare la valutazione comparata. La Commissione prenderà in considerazione gli effetti positivi della sovvenzione estera sulla base degli elementi di prova relativi a tali effetti positivi presentati nel corso dell'indagine ([57]).

([57]) Considerando 21 del regolamento (UE) 2022/2560.

102. Ai sensi del considerando 21 del regolamento (UE) 2022/2560, "*[g]li effetti positivi dovrebbero riguardare lo sviluppo dell'attività economica sovvenzionata in questione sul mercato interno. Dovrebbero essere presi in considerazione altri effetti positivi, ove opportuno, al fine di evitare che la valutazione comparata dia luogo a discriminazioni ingiustificate. La Commissione dovrebbe inoltre esaminare gli effetti positivi più ampi in relazione ai pertinenti obiettivi politici, in particolare quelli dell'Unione. Tali obiettivi strategici possono comprendere, in particolare, un elevato livello di protezione dell'ambiente e norme sociali, nonché la promozione della ricerca e dello sviluppo. Nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, la Commissione dovrebbe tenere conto della disponibilità di fonti alternative di approvvigionamento per i beni e i servizi in questione*". Nell'effettuare la valutazione comparata, la Commissione dovrebbe comparare tali effetti positivi rispetto agli effetti negativi di una sovvenzione estera in termini di distorsione sul mercato interno ([58]).

103. A norma dell'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione deve tenere conto della valutazione comparata al momento di decidere se imporre misure di riparazione o accettare impegni e di definire la natura e il livello di tali misure o impegni. La valutazione comparata può condurre alla conclusione che non è necessario imporre misure di riparazione o che gli impegni non siano necessari, in particolare qualora gli effetti positivi della sovvenzione estera superino i suoi effetti negativi. Maggiore è la distorsione della sovvenzione estera, minore è la probabilità che i suoi effetti negativi siano controbilanciati dai suoi effetti positivi. Pertanto, nel caso di categorie di sovvenzioni estere considerate maggiormente a rischio di creare distorsioni sul mercato interno, è meno probabile che gli effetti positivi superino gli effetti negativi. Se prevalgono gli effetti negativi, la valutazione comparata può contribuire a stabilire la natura e il livello appropriati degli impegni o delle misure di riparazione.

104. Quando effettua una valutazione comparata sulla base delle informazioni ricevute, la Commissione esporrà le proprie considerazioni nella decisione che conclude un'indagine approfondita ([59]).

3.2. **Effetti positivi da considerare**

105. Conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560, gli effetti positivi presi in considerazione nell'ambito della valutazione comparata dovrebbero riguardare lo sviluppo dell'attività economica sovvenzionata in questione sul mercato interno e altri effetti positivi della sovvenzione estera, quali gli effetti positivi più ampi in relazione ai pertinenti obiettivi politici, in particolare quelli dell'Unione. La Commissione dovrebbe basarsi sulle informazioni fornite da tutte le persone, come ulteriormente specificato al punto 136. Gli effetti positivi possono essere diversi da quelli inizialmente previsti dal paese terzo che ha erogato la sovvenzione.

3.2.1. *Effetti positivi sullo sviluppo dell'attività economica sovvenzionata in questione sul mercato interno*

106. Gli effetti positivi possono verificarsi quando le sovvenzioni estere consentono lo sviluppo dell'attività economica nel mercato interno, vale a dire quando rendono possibile l'esistenza dell'attività economica sovvenzionata o determinano un cambiamento nello sviluppo di tale attività.

107. Ciò può verificarsi, ad esempio, quando la sovvenzione pone rimedio a un fallimento del mercato interno. Un fallimento del mercato si verifica quando il mercato da solo non garantisce un'allocazione efficiente delle risorse nell'economia, con conseguenti esiti inefficienti, quali prezzi non competitivi, livelli non ottimali di innovazione o qualità dei prodotti. Potrebbe accadere che le forze di mercato non riescano a conseguire esiti efficienti per la società, ad esempio in presenza di esternalità positive come quelle associate alla R&S, di esternalità negative come quelle associate all'inquinamento e, più in generale, attività relative ai beni pubblici o caratterizzate da

([58]) Considerando 21 del regolamento (UE) 2022/2560.
([59]) Considerando 21 del regolamento (UE) 2022/2560.

informazioni imperfette o da problemi di coordinamento. Il semplice fatto che un particolare progetto o una particolare attività possano non essere redditizi non implica necessariamente un fallimento del mercato, in quanto tale mancanza di redditività può essere il risultato di un mercato ben funzionante (ad esempio, la mancanza di redditività può essere dovuta a inefficienze in termini di costo o eccesso di capacità, e un mercato ben funzionante richiederebbe che tale progetto o attività non fossero redditizi e, in ultima analisi, fossero esclusi). Piuttosto l'esistenza di un fallimento del mercato dovrebbe essere debitamente dimostrata dalla persona che rivendica gli effetti positivi.

108. L'ambito di applicazione dell'attività economica sovvenzionata in questione dovrebbe essere inteso come quello dell'attività economica svolta dall'impresa e per la quale è accertata una distorsione. Gli effetti positivi su altre imprese, in particolare l'impatto dell'attività economica a valle, a monte o su altre attività correlate, saranno valutati, se del caso, nel contesto degli effetti positivi più ampi in relazione ai pertinenti obiettivi strategici descritti nella sezione 3.2.2. Ciò potrebbe essere il caso, ad esempio, ove l'attività economica sovvenzionata in questione contribuisca alla sicurezza dell'approvvigionamento dell'Unione in un settore strategico, apportando così effetti positivi ad altre imprese della catena del valore, oppure sostenga lo sviluppo delle capacità di una base dell'Unione nella catena di approvvigionamento nel suo complesso. Analogamente gli effetti positivi su una diversa attività economica svolta dalla stessa impresa non sarebbero considerati parte dell'attività economica in questione e dovrebbero essere valutati, se del caso, nel contesto degli effetti positivi più ampi in relazione agli obiettivi strategici pertinenti descritti nella sezione 3.2.2.

3.2.2. *Effetti positivi su altri obiettivi strategici*

109. Ai sensi del considerando 21 del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione può tenere conto di altri effetti positivi delle sovvenzioni estere in relazione ai pertinenti obiettivi politici, in particolare quelli dell'Unione ([60]).

110. Nel contesto della valutazione comparata, gli obiettivi politici pertinenti potrebbero includere, ad esempio, obiettivi politici riconosciuti dal diritto dell'Unione, come quelli stabiliti dai trattati, e obiettivi politici volti a promuovere o proteggere i diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali. Tali obiettivi possono riguardare, in particolare, un elevato livello di tutela dell'ambiente e norme sociali, nonché la promozione della ricerca e dello sviluppo.

111. Inoltre gli obiettivi politici riflessi in atti non vincolanti dell'Unione possono essere pertinenti per individuare gli obiettivi politici nel contesto del regolamento (UE) 2022/2560. Ad esempio gli obiettivi politici contemplati da comunicazioni, orientamenti o altri quadri adottati dalla Commissione in materia di aiuti di Stato rivestono particolare importanza nell'applicazione della valutazione comparata nel contesto del regolamento (UE) 2022/2560. La Commissione potrebbe altresì tenere conto, se del caso, di altri atti non vincolanti non relativi agli aiuti di Stato che individuano obiettivi politici dell'Unione ([61]).

112. Ad esempio tali obiettivi pertinenti potrebbero includere la promozione della tutela dell'ambiente, lo sviluppo economico di zone meno favorite dell'Unione, la sicurezza energetica, l'innovazione, il contributo alla competitività e alla resilienza dell'economia dell'Unione, nonché il contributo alla sua sicurezza economica o alla sua politica di difesa.

113. Gli effetti positivi di una sovvenzione estera distorsiva possono riguardare anche obiettivi politici diversi da quelli dell'Unione, nella misura in cui essi siano comunque pertinenti per l'Unione. Ciò potrebbe avvenire ad esempio nel caso di sovvenzioni estere che creano effetti positivi per l'Unione e/o contribuiscono al miglioramento del benessere globale o alla conservazione di beni pubblici globali, come quelli che hanno l'effetto di promuovere un elevato livello di tutela dell'ambiente (ad esempio la mitigazione dei cambiamenti climatici in un paese terzo e la protezione della biodiversità) e norme sociali (compresa la tutela dei diritti umani), o la promozione di attività di ricerca e sviluppo che comportino la disponibilità di prodotti o tecnologie innovativi.

([60]) Potrebbero dover essere presi in considerazione altri effetti positivi al fine di evitare una situazione in cui la valutazione comparata dia luogo a discriminazioni ingiustificate. Tuttavia la Commissione non ha ancora individuato situazioni di questo tipo nei casi che ha esaminato dall'entrata in vigore del regolamento (UE) 2022/2560.

([61]) Come il regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio, del 27 maggio 2025, che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa.

3.2.3. *Appalti pubblici: disponibilità di fonti di approvvigionamento alternative*

114. Come precisato nel considerando 21 del regolamento (UE) 2022/2560, nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, la Commissione dovrebbe prendere in considerazione la disponibilità di fonti alternative di approvvigionamento per i beni e i servizi, durante l'esecuzione della valutazione comparata ([62]).

115. Lo scopo di tale considerazione è garantire che, nel soppesare le distorsioni dovute a sovvenzioni estere, la Commissione tenga conto del fatto che le amministrazioni aggiudicatrici acquisiscono lavori, prodotti o servizi mediante un appalto pubblico per conseguire obiettivi pubblici. Quando le amministrazioni aggiudicatrici non sono in grado di appaltare efficacemente i servizi pubblici, questi possono non essere più disponibili, con la conseguenza di gravi ripercussioni. Di conseguenza è necessario considerare un'offerta sovvenzionata anche alla luce delle fonti di approvvigionamento alternative disponibili. La Commissione può pertanto tener conto della disponibilità di fonti di approvvigionamento alternative specialmente nel decidere se accettare gli impegni, nonché della natura e dell'ambito di applicazione di tali impegni.

116. A tale riguardo, la possibilità di concludere un appalto pubblico può essere considerata un effetto positivo qualora non siano disponibili fonti di approvvigionamento alternative, anche quando tale appalto pubblico sia concluso con un offerente sovvenzionato ([63]). Anche se l'analisi viene effettuata al momento della valutazione comparata, l'effetto positivo non è considerato un effetto positivo della sovvenzione in sé. Piuttosto l'esistenza di fonti di approvvigionamento alternative dipende dal fatto che altri operatori economici manifestino interesse e presentino offerte ammissibili. Pertanto l'effetto positivo consiste piuttosto nella possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice di svolgere efficacemente le proprie funzioni.

117. Affinché la Commissione possa valutare la disponibilità di fonti di approvvigionamento alternative, i termini e le condizioni dell'offerta dovrebbero essere concepiti in modo tale che anche gli offerenti non sovvenzionati possano realisticamente soddisfarne le condizioni, e non in maniera tale da renderne difficile la partecipazione a causa della progettazione di tali condizioni. La questione inerente alla mancanza di alternative per la fornitura può invece risultare pertinente in casi specifici, ad esempio nel contesto degli appalti per l'innovazione, in cui una determinata tecnologia non sia ancora disponibile sul mercato interno; qualora l'oggetto di un appalto pubblico sia quello di garantire servizi pubblici essenziali o qualora l'offerente sovvenzionato sia l'unico offerente che non presenti un rischio per la sicurezza o l'ordine pubblico.

3.3. **Principi applicati dalla Commissione nel comparare gli effetti positivi e negativi di una sovvenzione estera**

3.3.1. *Specificità degli effetti positivi*

118. Affinché siano presi in considerazione per la valutazione comparata, gli effetti positivi dovrebbero essere specifici della sovvenzione estera ritenuta distorsiva. Nel valutare gli effetti positivi derivanti dalle sovvenzioni estere, la Commissione valuterà se, in assenza di tali sovvenzioni, tali effetti positivi non si verificherebbero o si verificherebbero in misura minore.

119. In pratica, affinché gli effetti positivi siano considerati specifici delle sovvenzioni estere, la persona che rivendica tali effetti dovrebbe poter dimostrare che le sovvenzioni estere hanno determinato, determinano o possono verosimilmente determinare un cambio di comportamento dell'impresa beneficiaria della sovvenzione estera, comportando tali effetti positivi, ad esempio sulla base di un'analisi controfattuale.

120. Gli effetti positivi dichiarati dovrebbero essere valutati in maniera obiettiva. Tale valutazione non dipende dall'intenzione del paese terzo che concede le sovvenzioni estere. In particolare, il fatto che gli effetti positivi siano una conseguenza deliberata della sovvenzione o un risultato accidentale non è generalmente pertinente ai fini della valutazione comparata della Commissione.

([62]) Considerando 21 del regolamento (UE) 2022/2560.

([63]) Ciò può essere particolarmente pertinente negli esami condotti a norma del capo 2 del regolamento (UE) 2022/2560 nel contesto delle procedure di appalto pubblico di cui all'articolo 32, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2014/24/UE, quando i prodotti o i servizi sono protetti da diritti esclusivi.

3.3.2. *Risultati della valutazione comparata*

121. A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione può effettuare una valutazione comparata tra gli effetti negativi di una sovvenzione estera in termini di distorsione sul mercato interno, a norma degli articoli 4 e 5 del regolamento (UE) 2022/2560, e gli effetti positivi.

122. La valutazione comparata implica un confronto tra l'importanza rispettiva sia degli effetti negativi in termini di distorsione sul mercato interno sia degli effetti positivi.

123. L'importanza degli effetti negativi in termini di distorsione sul mercato interno riguarda la loro gravità, che può dipendere da una serie di fattori, in particolare dalla natura, dalla finalità, dalle condizioni, dall'utilizzo e dall'importo della sovvenzione estera, nonché dalle caratteristiche della distorsione sul mercato interno stabilite dalla Commissione, compresi i settori interessati. Allo stesso modo, nel caso di categorie di sovvenzioni estere considerate maggiormente a rischio di creare distorsioni sul mercato interno, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560, è meno probabile che gli effetti positivi superino gli effetti negativi ([64]). Ciò è dovuto al fatto che tali sovvenzioni estere hanno una natura o un effetto particolarmente distorsivo, il che implica che la distorsione ad esse associata è più grave rispetto ad altre sovvenzioni che possono conseguire gli stessi effetti positivi ([65]).

124. La misura in cui le sovvenzioni estere contribuiscono ai pertinenti effetti positivi dovrebbe essere valutata tenendo conto, tra l'altro:

a. della natura degli effetti positivi sullo sviluppo della pertinente attività economica sovvenzionata sul mercato interno o della loro relazione con gli obiettivi politici pertinenti;

b. dell'intensità degli effetti positivi, vale a dire la rilevanza dell'impatto della sovvenzione estera sullo sviluppo della pertinente attività economica sovvenzionata sul mercato interno o l'entità del contributo fornito dalla sovvenzione estera al conseguimento degli obiettivi politici pertinenti;

c. della tempistica degli effetti positivi, vale a dire il momento in cui è probabile che si verifichino.

125. Poiché la valutazione comparata non è un calcolo numerico, non è necessario quantificare con precisione gli effetti negativi delle sovvenzioni estere in termini di distorsione nel mercato interno, né gli effetti positivi.

126. La misura in cui la distorsione individuata supera quanto necessario per conseguire effetti positivi verrà presa in considerazione per valutare gli effetti positivi nella valutazione comparata. Come illustrato nella prassi in materia di aiuti di Stato, gli effetti positivi possono essere raggiunti minimizzando al contempo gli effetti negativi, ad esempio riducendo al minimo il livello di sovvenzioni necessarie per indurre l'impresa sovvenzionata ad adottare il comportamento desiderato. Tale livello minimo può comportare una distorsione che pertanto risulta inevitabile per raggiungere l'obiettivo politico.

127. Nella valutazione comparata a norma del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione dovrebbe cercare di fare una distinzione tra gli effetti negativi inevitabili per conseguire l'obiettivo politico pertinente e quelli che superano quanto necessario per conseguire gli effetti positivi. Le sovvenzioni estere che comportano effetti negativi inutili o evitabili possono provocare maggiori distorsioni; a loro volta, le distorsioni evitabili hanno minori probabilità di essere compensate dagli effetti positivi.

([64]) Considerando 21 del regolamento (UE) 2022/2560.

([65]) Tuttavia anche le sovvenzioni estere che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560 possono, nelle circostanze specifiche di ciascun caso, avere effetti distorsivi compensati da effetti positivi specifici.

3.3.3. *Esito della valutazione comparata*

128. La valutazione comparata può portare alla conclusione che non sia necessario che l'impresa oggetto dell'indagine proponga impegni, né che sia necessario imporre misure di riparazione. Ciò vale in particolare quando la Commissione ritiene che gli effetti positivi della sovvenzione estera superino gli effetti negativi ([66]).

129. Se prevalgono gli effetti negativi, la valutazione comparata può contribuire a stabilire l'ambito di applicazione e la natura appropriati degli impegni o delle misure di riparazione.

130. In tale contesto, la Commissione può considerare se gli impegni o le misure di riparazione siano idonei a limitare la distorsione a quanto necessario per conseguire gli effetti positivi, qualora ritenga che gli effetti negativi residui in termini di distorsione siano controbilanciati da tali effetti positivi. In alcuni casi specifici la Commissione può constatare che, anche se la distorsione è inevitabile per il verificarsi degli effetti positivi, gli effetti negativi prevalgono comunque; per cui rimane necessario accettare impegni o adottare misure di riparazione che pongano rimedio alla distorsione pienamente ed efficacemente.

131. Nel valutare l'ambito di applicazione e la natura degli impegni da accettare o nel decidere in merito alle misure di riparazione da imporre, la Commissione può altresì valutare se tali impegni o misure siano anch'essi idonei a preservare gli effetti positivi. In taluni casi potrebbe non essere possibile individuare misure di riparazione che possano porre rimedio alla distorsione sul mercato interno e che, al contempo, siano idonee a mantenere gli effetti positivi.

132. In ogni caso, poiché la valutazione comparata tiene conto degli effetti positivi di una sovvenzione estera, l'applicazione di tale valutazione non dovrebbe portare a un risultato per l'impresa peggiore del risultato che si otterrebbe se la valutazione comparata non venisse applicata ([67]).

3.3.4. *Possibilità di valutazione cumulativa*

133. Nei casi in cui la Commissione abbia accertato che un'impresa ha ricevuto diverse sovvenzioni estere e abbia stabilito gli effetti distorsivi specifici e distinguibili di ciascuna di tali sovvenzioni, la persona che rivendica gli effetti positivi dovrebbe fornire alla Commissione informazioni che dimostrino come ciascun presunto effetto positivo sia specifico rispetto a una sovvenzione estera distorsiva. Sulla base di ciò, la Commissione dovrebbe effettuare la valutazione comparata per ciascuna tipologia di distorsione individuata.

134. Tuttavia, in determinate circostanze, l'impatto negativo di ciascuna sovvenzione estera può essere intrecciato con quello di altre sovvenzioni estere, può non essere facilmente distinguibile da esso e può persino rafforzarlo. Nella sua valutazione della distorsione, la Commissione può pertanto (cfr. punto 40) valutare gli effetti distorsivi aggregati di diverse sovvenzioni estere su un'impresa oggetto di indagine. Analogamente la Commissione può valutare gli effetti positivi aggregati di diverse sovvenzioni estere.

3.4. **Considerazioni di diritto procedurale**

3.4.1. *Onere della prova*

135. Ai sensi dell'articolo 6 del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione effettua la valutazione comparata sulla base delle informazioni ricevute. Spetta pertanto alla persona interessata a far valere gli effetti positivi (in particolare l'impresa oggetto dell'indagine) fornire informazioni che dimostrino l'esistenza di tali effetti positivi.

([66]) Considerando 21 del regolamento (UE) 2022/2560.
([67]) Considerando 21 del regolamento (UE) 2022/2560.

136. Le informazioni relative agli effetti positivi possono essere presentate alla Commissione dagli Stati membri e da qualsiasi persona fisica o giuridica ([68]), compresa l'impresa oggetto dell'indagine, da altre parti interessate, che possono comprendere, ad esempio, società attive nella stessa catena del valore dell'impresa oggetto dell'indagine, determinate parti di una concentrazione o di una procedura di appalto pubblico, associazioni di categoria o paesi terzi.

3.4.2. *Requisito probatorio*

137. Le informazioni e i documenti pertinenti da fornire alla Commissione dovrebbero comprendere quanto segue:

a. la natura, la probabilità e l'importanza degli effetti positivi, nonché il momento in cui tali effetti potrebbero probabilmente verificarsi;

b. il motivo per cui gli effetti positivi sono specifici della sovvenzione estera, ad esempio sulla base di un'analisi controfattuale;

c. un'analisi che consenta alla Commissione di determinare se gli effetti distorsivi derivanti dalle sovvenzioni estere superino quanto necessario per generare gli effetti positivi rivendicati;

d. il motivo per cui gli effetti positivi attenuano o controbilanciano la distorsione accertata dalla Commissione.

138. Quanto più precisi sono gli effetti positivi asseriti e quanto più convincenti sono gli elementi di prova presentati a sostegno della loro esistenza, tanto meglio la Commissione è in grado di valutarne la fondatezza. Rivendicazioni vaghe, generiche o teoriche oppure fondate esclusivamente sugli interessi commerciali della persona in questione non sono sufficienti a dimostrare l'esistenza degli effetti positivi asseriti con un certo grado di probabilità. La prova di tali effetti richiede elementi di prova significativi e concordanti, soprattutto nei casi in cui le parti che li forniscono siano nella posizione migliore rispetto alla Commissione per rivelarne l'esistenza o per dimostrarne la pertinenza.

139. Gli elementi di prova e i fatti asseriti dovrebbero inoltre essere verificabili dalla Commissione. Di conseguenza tali elementi e le informazioni da fornire non dovrebbero avere carattere teorico. A sostegno delle proprie rivendicazioni, gli interessati possono includere un'analisi quantitativa o qualitativa basata su dati empirici attendibili e specifici del caso, come i dati finanziari. La Commissione può inoltre integrare la propria valutazione dell'esistenza di effetti positivi pertinenti con altre informazioni disponibili, ad esempio informazioni pubbliche.

3.4.3. *Tempistiche per la presentazione delle informazioni*

140. Le informazioni relative agli effetti positivi di una sovvenzione estera possono essere presentate alla Commissione in qualsiasi fase dell'indagine.

141. Ai fini di un'adeguata valutazione delle informazioni da parte della Commissione, l'impresa oggetto dell'indagine, qualsiasi altra persona fisica o giuridica, gli Stati membri e il paese terzo che ha concesso la sovvenzione estera dovrebbero trasmettere alla Commissione le informazioni relative agli effetti positivi delle sovvenzioni estere individuate nella decisione di avvio di un'indagine approfondita a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2022/2560 entro il termine prescritto dalla Commissione a norma dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) 2023/1441 della Commissione ([69]).

142. La Commissione dovrebbe compiere ogni ragionevole sforzo per esaminare e integrare tutti gli elementi di prova presentati. Tuttavia, per garantire che la sua capacità di adottare la propria decisione non sia indebitamente ritardata, la Commissione non è obbligata a tenere conto degli elementi di prova presentati in una fase avanzata della procedura.

([68]) Considerando 21 del regolamento (UE) 2022/2560.

([69]) Regolamento di esecuzione (UE) 2023/1441 della Commissione, del 10 luglio 2023, recante modalità dettagliate di attuazione da parte della Commissione delle procedure a norma del regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno (GU L 177 del 12.7.2023, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/1441/oj).

143. Nel contesto delle concentrazioni e delle procedure di appalto pubblico notificate, tali informazioni dovrebbero integrare quelle che le parti notificanti sono invitate a presentare in merito agli effetti positivi delle sovvenzioni estere nei moduli di notifica di cui al regolamento di esecuzione (UE) 2023/1441.

144. L'impresa oggetto dell'indagine può fornire informazioni supplementari concernenti gli effetti positivi delle sovvenzioni estere individuate al momento della presentazione delle osservazioni sui motivi che la Commissione intende porre a fondamento della propria decisione ("memoria contenente i motivi"). A norma dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) 2023/1441, la Commissione non è obbligata a tenere conto delle osservazioni dell'impresa oggetto dell'indagine pervenute oltre la scadenza del termine stabilito dalla Commissione stessa nella sua memoria contenente i motivi.

3.4.4. *Tempistiche per la valutazione delle informazioni*

145. Sulla base delle informazioni ricevute, la Commissione effettuerà la valutazione comparata nella fase dell'indagine approfondita condotta a norma dell'articolo 11 del regolamento (UE) 2022/2560 e illustrerà la propria valutazione delle informazioni ricevute nella decisione finale.

3.5. **Illustrazione della valutazione comparata**

146. Il seguente esempio è inteso a illustrare l'approccio della Commissione nell'applicazione della valutazione comparata, ma non pregiudica in alcun modo l'esito di tale valutazione in un caso concreto.

147. L'esempio riguarda un'indagine approfondita (teorica), in cui la Commissione ritiene che vi siano sufficienti elementi comprovanti l'esistenza di una sovvenzione estera distorsiva concessa dal governo di un paese terzo a un'impresa attiva nel settore edile, in particolare nella costruzione di alloggi efficienti sotto il profilo energetico e a prezzi accessibili in determinati Stati membri.

148. Nelle sue osservazioni l'impresa oggetto dell'indagine illustra il proprio contributo allo sviluppo del settore delle costruzioni efficienti sotto il profilo energetico nell'Unione, sostenendo che la sovvenzione estera le ha consentito di sviluppare tecniche e materiali da costruzione innovativi. L'impresa oggetto dell'indagine, insieme ad alcune associazioni di consumatori, illustra inoltre il proprio contributo al conseguimento degli obiettivi politici dell'UE in materia di alloggi sostenibili e a prezzi accessibili nell'Unione e di cambiamenti climatici. Le imprese concorrenti forniscono informazioni riguardo all'impatto negativo delle presunte sovvenzioni estere, quali l'effetto di marginalizzazione dei concorrenti e la conseguente riduzione della concorrenza e, a lungo termine, il rischio di aumento dei prezzi degli alloggi efficienti sotto il profilo energetico e un impatto negativo sull'innovazione nel settore. Gli Stati membri in cui opera l'impresa oggetto di indagine presentano dati relativi al fabbisogno abitativo e agli obiettivi di efficienza energetica individuati.

149. Per valutare i presunti effetti positivi, la Commissione dovrebbe innanzitutto determinare se essi siano specifici della sovvenzione estera, vale a dire se si concretizzerebbero anche in sua assenza. A sostegno della valutazione della Commissione, le parti potrebbero essere invitate a presentare un'analisi controfattuale.

150. La Commissione valuterebbe quindi la natura dei presunti effetti positivi specifici della sovvenzione estera, esaminando in particolare se la sovvenzione estera consenta all'impresa oggetto di indagine di sviluppare e utilizzare tecnologie innovative. Verrebbe inoltre esaminato l'impatto sulla disponibilità di alloggi a prezzi accessibili e l'intensità degli effetti positivi, tenendo conto, ad esempio: del numero di progetti di edilizia abitativa completati e programmati dall'impresa interessata; della capacità edilizia complessiva negli Stati membri in cui l'impresa è attiva; dei fabbisogni abitativi individuati in tali Stati membri.

151. Una volta valutati gli effetti positivi specifici della sovvenzione estera, la Commissione effettuerebbe il raffronto con gli effetti negativi legati alla distorsione. Ad esempio, una sovvenzione estera potrebbe portare a una riduzione delle vendite e dei profitti delle imprese attive nello stesso settore, con conseguente potenziale ridimensionamento, marginalizzazione e/o riduzione degli incentivi a investire per tali imprese. In casi estremi, ciò potrebbe comportare l'uscita dal mercato, quindi una minore concorrenza e prezzi più elevati per gli alloggi efficienti sotto il profilo energetico nell'Unione. Nella misura in cui la sovvenzione estera risulti sproporzionata per conseguire gli effetti positivi, al punto che i medesimi effetti positivi potrebbero essere conseguiti con mezzi meno distorsivi, può rendersi necessario affrontare la parte evitabile della distorsione mediante impegni o misure di riparazione.

152. Ad esempio se la sovvenzione estera fosse stata concessa sotto forma di garanzia illimitata, data la natura intrinsecamente distorsiva di tali misure, è improbabile che gli effetti positivi specifici individuati superino gli effetti negativi individuati, in particolare se la garanzia illimitata fosse sproporzionata rispetto agli effetti positivi e comportasse distorsioni evitabili. Per contro, una sovvenzione estera proporzionata al conseguimento degli effetti positivi può essere considerata, a seconda delle circostanze del caso, tale da far prevalere gli effetti positivi conseguiti sugli effetti distorsivi.

4. APPLICAZIONE DEL POTERE DELLA COMMISSIONE DI RICHIEDERE LA NOTIFICA PREVENTIVA DI QUALSIASI CONCENTRAZIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 21, PARAGRAFO 5, DEL REGOLAMENTO (UE) 2022/2560 O DI CONTRIBUTI FINANZIARI ESTERI RICEVUTI DA UN OPERATORE ECONOMICO NELL'AMBITO DI UNA PROCEDURA DI APPALTO PUBBLICO A NORMA DELL'ARTICOLO 29, PARAGRAFO 8, DEL REGOLAMENTO (UE) 2022/2560

4.1. Quadro giuridico

153. A norma dell'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione può richiedere la notifica di qualsiasi concentrazione che non sia soggetta ad obbligo di notifica, in qualsiasi momento prima della sua realizzazione, qualora essa sospetti che possano essere state concesse sovvenzioni estere alle *"imprese interessate"* ([70]) nei tre anni precedenti la concentrazione.

154. Ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2560, qualora sospetti che un operatore economico possa aver beneficiato di sovvenzioni estere nei tre anni precedenti la presentazione dell'offerta o della domanda di partecipazione alla procedura di appalto pubblico, la Commissione può, prima dell'aggiudicazione dell'appalto, richiedere la notifica dei contributi finanziari esteri forniti da paesi terzi a tale operatore economico in qualsiasi procedura di appalto pubblico non soggetta ad obbligo di notifica a norma dell'articolo 28, paragrafo 1, o che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 30, paragrafo 4.

155. Dalla formulazione di questi due articoli discende che, qualora siano soddisfatte le condizioni ivi previste, la Commissione dispone di un margine di discrezionalità nel decidere di richiedere la notifica preventiva di una concentrazione o dei contributi finanziari esteri forniti da paesi terzi a un operatore economico che partecipa a una procedura di appalto pubblico.

156. Tali disposizioni dovrebbero essere interpretate alla luce dei considerando 36 e 40 del regolamento (UE) 2022/2560. Il considerando 36 precisa che la Commissione può richiedere la notifica di concentrazioni potenzialmente sovvenzionate che non sono ancora state realizzate o la notifica di offerte potenzialmente sovvenzionate prima dell'aggiudicazione di un appalto, se ritiene che la concentrazione o l'offerta richieda un esame ex ante per via della sua incidenza nell'Unione. Il considerando 36 chiarisce che è opportuno inoltre dare alla Commissione la possibilità di effettuare, di propria iniziativa, un esame delle concentrazioni già realizzate o degli appalti già aggiudicati, nell'ambito di una procedura d'ufficio.

([70]) Per "imprese interessate" si intendono, conformemente all'articolo 20, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (UE) 2022/2560, le parti della concentrazione, vale a dire: nel caso di una fusione, le imprese partecipanti alla fusione; nel caso di un'acquisizione del controllo, l'impresa o le imprese acquirenti e l'impresa o le imprese acquisite; e, nel caso della costituzione di un'impresa comune, le imprese che creano l'impresa comune.

157. Il considerando 40 del regolamento (UE) 2022/2560 sottolinea inoltre che, nel contesto del potere della Commissione di richiedere la notifica preventiva di un contributo finanziario estero nel corso di una procedura di appalto pubblico il cui valore stimato sia inferiore alle soglie di notifica, la Commissione dovrebbe adoperarsi per limitare le interferenze con le procedure di appalto pubblico, tenendo conto di quanto sia vicina la data di aggiudicazione dell'appalto al momento di decidere se richiedere tale notifica preventiva.

158. Quando la Commissione richiede la notifica di una concentrazione o di un contributo finanziario estero concesso a un'impresa che partecipa a una procedura di appalto pubblico, tale concentrazione o tale contributo finanziario estero è considerato soggetto a obbligo di notifica e pertanto oggetto delle disposizioni di cui, rispettivamente, ai capi 3 e 4 del regolamento (UE) 2022/2560 ([71]).

4.2. **Condizioni per la richiesta di notifica preventiva da parte della Commissione**

159. A norma dell'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione può richiedere la notifica preventiva di qualsiasi i) concentrazione ii) che non sia soggetta ad obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 20 del regolamento (UE) 2022/2560, iii) in qualsiasi momento prima della sua realizzazione, iv) qualora essa sospetti che possano essere state concesse sovvenzioni estere alle imprese interessate nei tre anni precedenti la concentrazione.

160. A norma dell'articolo 29, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione può richiedere la notifica dei contributi finanziari esteri forniti da paesi terzi a un operatore economico i) in qualsiasi procedura di appalto pubblico ii) non soggetta ad obbligo di notifica a norma dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560, o che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 30, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2022/2560 iii) prima dell'aggiudicazione dell'appalto iv) qualora la Commissione sospetti che tale operatore economico possa aver beneficiato di sovvenzioni estere nei tre anni precedenti la presentazione dell'offerta o della domanda di partecipazione alla procedura di appalto pubblico.

161. Nel prosieguo della sezione 4.2, la Commissione fornirà orientamenti su ciascuna di queste condizioni.

4.2.1. *Nozione di concentrazione o di procedura di appalto pubblico*

162. I poteri della Commissione ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 5, e dell'articolo 29, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2560 possono applicarsi esclusivamente in relazione, rispettivamente, alle concentrazioni e alle procedure di appalto pubblico. Tali nozioni dovrebbero essere intese come definite nel regolamento (UE) 2022/2560 ([72]).

4.2.2. *Nozione di concentrazione non soggetta ad obbligo di notifica o di contributi finanziari esteri a un operatore economico in una procedura di appalto pubblico che non sono soggetti ad obbligo di notifica*

163. La Commissione può richiedere, a norma dell'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2022/2560, la notifica preventiva soltanto delle concentrazioni per le quali non è raggiunta almeno una delle soglie di cui all'articolo 20, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2022/2560.

164. Inoltre la Commissione può richiedere, in virtù dell'articolo 29, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2560, la notifica preventiva dei contributi finanziari esteri forniti da paesi terzi a un operatore economico nell'ambito di una procedura di appalto pubblico solo se i contributi finanziari esteri a) non sono soggetti ad obbligo di notifica in quanto almeno una delle soglie di cui all'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560 non è raggiunta o b) rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 30, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2022/2560.

([71]) Articolo 21, paragrafo 5, e articolo 29, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2560.
([72]) Cfr. riferimento alle definizioni nelle note a piè di pagina 7 e 9.

165. Per quanto riguarda quest'ultimo caso, i contributi finanziari esteri rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 30, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2022/2560 se, benché una notifica o dichiarazione sia stata precedentemente presentata: i) la Commissione ha chiuso un esame preliminare senza adottare una decisione, ma riceve nuove informazioni che la portano a sospettare che una notifica o una dichiarazione presentata non fosse completa; oppure se ii) tale notifica o dichiarazione non è trasferita alla Commissione.

4.2.3. *Tempistiche per la richiesta di notifica preventiva*

166. Ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione può solo richiedere la notifica preventiva delle concentrazioni "*in qualsiasi momento prima della loro realizzazione*". Ai fini dell'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2022/2560, per "realizzazione" si dovrebbe intendere la realizzazione completa (e non solo parziale) della concentrazione ([73]).

167. Ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione può richiedere la notifica preventiva di contributi finanziari esteri a un operatore economico in una procedura di appalto pubblico solo "*prima dell'aggiudicazione dell'appalto*". In tale contesto, per "*aggiudicazione dell'appalto*" si dovrebbe intendere la conclusione giuridicamente vincolante del contratto tra l'amministrazione aggiudicatrice e lo specifico offerente la cui offerta è stata selezionata sulla base di criteri di aggiudicazione predefiniti ([74]).

4.2.4. *Sospetto che possano essere state concesse sovvenzioni estere alle imprese interessate nei tre anni precedenti la concentrazione o che un operatore economico possa aver beneficiato di sovvenzioni estere nei tre anni precedenti la presentazione dell'offerta o della domanda di partecipazione alla procedura di appalto pubblico*

168. La Commissione può richiedere la notifica preventiva di concentrazioni o di contributi finanziari esteri da parte di paesi terzi a un operatore economico in una procedura di appalto pubblico soltanto se sospetta che siano state concesse sovvenzioni estere, quali definite all'articolo 3 del regolamento (UE) 2022/2560, rispettivamente alle imprese interessate dalla concentrazione o all'operatore economico che ha partecipato alla procedura di appalto pubblico nei tre anni precedenti la concentrazione o la presentazione dell'offerta o della domanda di partecipazione alla procedura di appalto pubblico (compreso nelle situazioni in cui tale operatore economico beneficia di potenziali sovvenzioni estere concesse ad altre entità elencate all'articolo 28, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) 2022/2560 che sono interessate dall'offerta presentata dall'operatore economico nella procedura di appalto pubblico).

169. Per quanto riguarda l'articolo 29, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2560, non è necessario che le presunte sovvenzioni estere siano state concesse direttamente all'operatore economico stesso. Sarebbe altresì sufficiente che le presunte sovvenzioni estere fossero concesse a un subappaltatore principale o a un fornitore principale coinvolto nella stessa procedura di appalto pubblico dell'operatore economico, in quanto tali sovvenzioni estere potrebbero anche potenzialmente avere un effetto distorsivo sull'offerta pertinente. Sulla base di tale sospetto, la Commissione può richiedere una notifica preventiva a norma dell'articolo 29, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2560, il cui ambito di applicazione è stabilito all'articolo 28, paragrafo 1, lettera b), del medesimo regolamento.

([73]) Per ragioni di chiarezza, la Commissione precisa che la "realizzazione" ai fini dell'obbligo di sospensione di cui all'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento è da interpretarsi in modo coerente con la sentenza della Corte di giustizia del 31 maggio 2018, *Ernst & Young*, C-633/16, ECLI:EU:C:2018:371, punti da 41 a 46, 52, 53, 59 e 61, e con la sentenza del 9 novembre 2023, *Altice Group Lux/Commissione*, C-746/21 P, ECLI:EU:C:2023:836, punto 137, in quanto la realizzazione di una concentrazione si verifica non appena le parti di una concentrazione attuano operazioni che contribuiscono a una modifica duratura del controllo dell'impresa oggetto dell'operazione.

([74]) In diversi Stati membri, l'aggiudicazione di un appalto e la conclusione del relativo contratto costituiscono due atti giuridici distinti e separati. L'aggiudicazione, disciplinata dal diritto pubblico, dovrebbe essere annunciata e, soltanto quando essa non sarà più giuridicamente impugnabile, il contratto di diritto civile sarà concluso. In altri Stati membri, invece, il principio prevalente è che l'aggiudicazione e la conclusione del contratto avvengano simultaneamente. In tali sistemi, l'aggiudicazione dell'appalto da parte dell'amministrazione aggiudicatrice in risposta all'offerta di un offerente è considerata come l'accettazione di tale offerta, che rende giuridicamente vincolante il contratto di diritto civile. In ogni caso, la data di aggiudicazione dovrebbe essere considerata quella in cui un'amministrazione aggiudicatrice conclude un accordo giuridicamente vincolante per la fornitura di beni, servizi o lavori.

4.3. **Impatto nell'Unione della concentrazione o dei contributi finanziari esteri ricevuti da un operatore economico in una procedura di appalto pubblico**

170. In linea con il considerando 36 del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione può richiedere la notifica di concentrazioni potenzialmente sovvenzionate che non sono ancora state realizzate o la notifica di offerte potenzialmente sovvenzionate prima dell'aggiudicazione di un appalto, laddove ritenga che la concentrazione o l'offerta richieda un esame ex ante per via della sua incidenza nell'Unione, nonostante il fatto che la concentrazione o l'offerta non raggiunga le soglie di notifica stabilite nel regolamento (UE) 2022/2560.

4.3.1. *Nozione di impatto nell'Unione*

171. La nozione di "*impatto nell'Unione*" dovrebbe essere intesa alla luce dell'obiettivo fondamentale del regolamento (UE) 2022/2560, ossia garantire condizioni di parità affrontando le distorsioni sul mercato interno causate dalle sovvenzioni estere ([75]). Nell'applicazione della nozione, la Commissione ricercherà pertanto un equilibrio tra la tutela efficace del mercato interno e la necessità di ridurre al minimo gli oneri amministrativi a carico delle imprese.

172. La nozione di "*impatto nell'Unione*" dovrebbe essere intesa come comprensiva degli impatti sia effettivi che potenziali nell'Unione e può implicare impatti attraverso diversi canali, ad esempio la produzione di beni o la prestazione di servizi nell'Unione da parte delle imprese interessate, l'accesso a tecnologie o diritti di proprietà intellettuale, o la disponibilità di servizi.

4.3.2. *Fattori che la Commissione prenderà in considerazione nel valutare se la concentrazione o i contributi finanziari esteri ricevuti da un operatore economico in una procedura di appalto pubblico meritino un esame ex ante*

173. Nel valutare se i casi meritino un esame ex ante in considerazione del loro impatto nell'Unione, la Commissione terrà conto, tra l'altro, dell'importanza nell'Unione della concentrazione o della procedura di appalto pubblico interessata.

174. Al fine di valutare se il caso meriti un esame ex ante in considerazione del suo impatto nell'Unione, la Commissione esaminerà, tra l'altro, gli elementi seguenti:

a. nelle concentrazioni, le informazioni contestuali indicanti che il livello dell'attività economica pertinente dell'impresa oggetto dell'operazione (e in particolare il suo fatturato) non riflette la sua effettiva o futura rilevanza economica;

b. il carattere strategico o rilevante dell'attività economica attuale o futura interessata, del settore sottostante o collegato, della pertinente catena di approvvigionamento o del valore, nonché, nelle concentrazioni, il carattere strategico o rilevante delle imprese interessate (e in particolare dell'impresa oggetto dell'operazione), segnatamente quando possiedono attivi strategici quali infrastrutture critiche ([76]) o tecnologie innovative ([77]); nelle procedure di appalto pubblico, l'importanza strategica dell'oggetto della procedura di appalto pubblico;

c. modelli di investimenti, acquisizioni o partecipazione a procedure di appalto pubblico ([78]) durante le quali si acquisisce un'influenza o una presenza economica in tali settori;

([75]) Considerando 6 del regolamento (UE) 2022/2560.

([76]) Considerando 3 del regolamento (UE) 2022/2560 con riferimento all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj).

([77]) Considerando 2 del regolamento (UE) 2022/2560.

([78]) Nella sua valutazione la Commissione potrebbe prendere in considerazione i seguenti modelli di investimenti, acquisizioni o partecipazione a procedure di appalto pubblico: numerose acquisizioni o partecipazioni a procedure di appalto pubblico, passate, in corso o previste, al di sopra o al di sotto delle soglie, da parte della stessa impresa o di imprese collegate, e/o riguardanti imprese oggetto dell'operazione o procedure di appalto pubblico identiche o simili, ad esempio negli stessi settori o in settori collegati.

d. se la Commissione ha già adottato una decisione definitiva a norma del regolamento (UE) 2022/2560 che abbia accertato che le imprese interessate (e in particolare l'acquirente nelle concentrazioni o l'operatore economico nelle procedure di appalto pubblico) o le imprese collegate hanno già ricevuto sovvenzioni estere distorsive, oppure se la Commissione ha già adottato una decisione di avvio di un'indagine approfondita a norma del regolamento (UE) 2022/2560 che abbia accertato la sussistenza di sufficienti elementi comprovanti al riguardo;

e. informazioni contestuali che indichino la possibilità di una distorsione, che potrebbero riguardare i) l'eventualità che le possibili sovvenzioni estere individuate possano essere considerate "maggiormente a rischio di creare distorsioni sul mercato interno" a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) 2022/2560, in particolare le sovvenzioni estere che, rispettivamente, agevolano direttamente la concentrazione in questione, o che consentono all'operatore economico di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa, o ii) gli indicatori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560, in combinazione con gli orientamenti e gli elementi elencati al punto 57 dei presenti orientamenti ([79]).

175. La Commissione non richiederà la notifica preventiva di una concentrazione o di contributi finanziari esteri in una procedura di appalto pubblico se può determinare con sufficiente certezza, senza la necessità di notifica, che l'importo aggregato delle sovvenzioni estere che si sospetta siano state concesse alle imprese o agli operatori economici pertinenti non supera, nei tre anni precedenti la concentrazione o la presentazione dell'offerta o della domanda di partecipazione alla procedura di appalto pubblico, la soglia di 4 milioni di EUR di cui all'articolo 4, paragrafo 2, oppure se tali sovvenzioni estere soddisfano le condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2022/2560 ([80]). Conformemente al regolamento (UE) 2022/2560, è improbabile che tali sovvenzioni estere provochino distorsioni sul mercato interno, per cui il caso non merita un esame ex ante.

176. È improbabile che le offerte nelle procedure di appalto pubblico con un valore stimato inferiore alle soglie applicabili di cui all'articolo 4, lettere a), b) e c), della direttiva 2014/24/UE abbiano un impatto nell'Unione tale da giustificare un esame ex ante del caso.

177. Nelle procedure di appalto pubblico, la Commissione dovrebbe adoperarsi per limitare le interferenze con la procedura di appalto pubblico interessata, tenendo conto di quanto sia vicina la data di aggiudicazione dell'appalto al momento di decidere se richiedere tale notifica preventiva ([81]). Allo stesso tempo è importante osservare che, a causa delle specificità delle procedure di appalto pubblico che non rientrano nell'obbligo di notifica a norma dell'articolo 29, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560, la Commissione non è in grado di fissare un termine specifico per richiedere la notifica preventiva.

178. Gli elementi di cui nella presente sezione non sono esaustivi e la Commissione può prendere in considerazione anche altri elementi ai fini della valutazione dell'impatto della concentrazione o della procedura di appalto pubblico nell'Unione.

([79]) La Commissione può, ad esempio, prendere in considerazione le caratteristiche delle sovvenzioni estere, quali l'importo, la natura, la finalità, le condizioni e l'utilizzo. La Commissione può anche valutare, ad esempio, informazioni contestuali, quali quelle contenute nelle informazioni finanziarie, nei comunicati stampa o piani aziendali, relative alla concentrazione o alla procedura di appalto pubblico, o alle parti della concentrazione o all'operatore economico in una procedura di appalto pubblico, tenendo conto della situazione dell'impresa, comprese le sue dimensioni e i mercati o i settori interessati, o del livello e dell'evoluzione dell'attività economica dell'impresa nel mercato interno.

([80]) Cfr. considerando 19 e articolo 4, paragrafi 2 e 4, del regolamento (UE) 2022/2560.

([81]) Considerando 40 del regolamento (UE) 2022/2560.

4.4. **Considerazioni procedurali nell'esercizio del potere di richiedere la notifica preventiva di concentrazioni e di contributi finanziari esteri ricevuti da un operatore economico in una procedura di appalto pubblico**

4.4.1. *Elementi di prova da produrre*

179. A norma dell'articolo 35 del regolamento (UE) 2022/2560, gli Stati membri (e in particolare, nelle procedure di appalto pubblico, le amministrazioni aggiudicatrici ([82])) e qualsiasi persona fisica o giuridica (e in particolare i concorrenti delle imprese interessate) possono contattare i servizi della Commissione e informarli riguardo a una sovvenzione estera che può creare distorsioni sul mercato interno. Sulla base di tali informazioni, la Commissione può richiedere una notifica preventiva a norma dell'articolo 21, paragrafo 5, o dell'articolo 29, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2560. Per consentire alla Commissione di decidere se richiedere o meno una notifica preventiva, l'informatore dovrebbe includere informazioni sufficienti (nella misura in cui siano disponibili) per effettuare una valutazione preliminare sul rispetto o meno dei criteri di notifica preventiva. La Commissione verificherà, per quanto possibile, l'esattezza e la plausibilità delle informazioni che le sono state fornite.

180. La Commissione può altresì, di propria iniziativa, raccogliere informazioni sulle concentrazioni e sulle procedure di appalto pubblico che possono essere successivamente oggetto di una richiesta di notifica preventiva, anche raccogliendo informazioni dalle imprese coinvolte nella concentrazione o nella procedura di appalto pubblico, dagli Stati membri (in particolare, nelle procedure di appalto pubblico, dalle amministrazioni aggiudicatrici) o da qualsiasi altra persona fisica o giuridica.

181. Nell'adottare la decisione di richiedere la notifica preventiva delle concentrazioni o dei contributi finanziari esteri ricevuti da un operatore economico in una procedura di appalto pubblico (o da un subappaltatore principale o fornitore principale coinvolto nella stessa procedura di appalto pubblico), la Commissione dovrebbe fornire dettagli in merito agli elementi ([83]) che la portano a sospettare che siano state concesse sovvenzioni estere alle imprese interessate dalla concentrazione o che l'operatore economico abbia beneficiato di sovvenzioni estere nella procedura di appalto pubblico, tenendo conto della definizione di sovvenzioni estere di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2022/2560 e del potenziale impatto nell'Unione della concentrazione o dei contributi finanziari esteri a favore di un operatore economico in una procedura di appalto pubblico.

4.4.2. *Considerazioni procedurali a seguito della richiesta di notifica preventiva*

4.4.2.1. Nelle concentrazioni

182. La decisione della Commissione di richiedere la notifica preventiva di una concentrazione a norma dell'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2022/2560 sarà notificata all'impresa acquirente a norma dell'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560.

183. Al momento dell'adozione della decisione della Commissione di richiedere la notifica preventiva della concentrazione ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2022/2560, la concentrazione sarà considerata una "concentrazione soggetta ad obbligo di notifica" ai sensi del regolamento (UE) 2022/2560.

184. Di conseguenza, a partire da tale data, la concentrazione sarà soggetta all'applicazione del capo 3 del regolamento (UE) 2022/2560 (in particolare dell'articolo 24 sulla sospensione delle concentrazioni) e del regolamento di esecuzione (UE) 2023/1441 (in particolare dell'articolo 4 e dell'allegato I).

([82]) Cfr. nota 49 per la spiegazione di questo termine.

([83]) I dettagli degli elementi di prova devono tener conto del segreto professionale e della riservatezza conformemente all'articolo 43 del regolamento (UE) 2022/2560.

4.4.2.2. Nelle procedure di appalto pubblico

185. La decisione della Commissione di richiedere la notifica preventiva dei contributi finanziari esteri a norma dell'articolo 29, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2560 sarà notificata all'operatore economico. L'amministrazione aggiudicatrice sarà informata quanto prima per garantire una cooperazione efficace nell'applicazione del regolamento (UE) 2022/2560, in particolare per impedire l'aggiudicazione dell'appalto all'operatore economico nei cui confronti la Commissione richiede una notifica preventiva ([84]).

186. Al momento della notifica della decisione della Commissione di richiedere la notifica preventiva del contributo finanziario estero a norma dell'articolo 29, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2560, il contributo finanziario estero è considerato soggetto a notifica nell'ambito di una procedura di appalto pubblico.

187. Di conseguenza il contributo finanziario estero è soggetto alle disposizioni di cui al capo 4 del regolamento (UE) 2022/2560, ad eccezione dell'obbligo di raggiungere i valori soglia di cui all'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560, e al regolamento di esecuzione (EU) 2023/1441 (e in particolare agli articoli 5 e 7 e all'allegato II). A norma dell'articolo 29, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2022/2560, l'obbligo di notificare i contributi finanziari esteri deve applicarsi agli operatori economici, ai raggruppamenti di operatori economici nonché ai subappaltatori principali e ai fornitori principali coinvolti nella stessa offerta, se noti, al momento della notifica completa. La notifica dei contributi finanziari esteri dovrebbe essere presentata all'amministrazione aggiudicatrice utilizzando il modulo di cui all'allegato II del regolamento di esecuzione (UE) 2023/1441. Le disposizioni del capo 4, compresi i termini di cui all'articolo 30 del regolamento (UE) 2022/2560, si applicano all'operatore economico oggetto di una richiesta di notifica preventiva a norma dell'articolo 29, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2560. Analogamente le amministrazioni aggiudicatrici possono proseguire tutte le fasi procedurali della procedura di appalto pubblico. Pertanto all'operatore economico a cui non sia stato richiesto di presentare una notifica preventiva può essere aggiudicato un contratto anche prima che la Commissione concluda la valutazione della notifica preventiva, a condizione che la relativa offerta costituisca l'offerta economicamente più vantaggiosa. Può quindi verificarsi un ritardo procedurale soltanto laddove l'offerta economicamente più vantaggiosa sia stata presentata dall'operatore economico al quale è stata richiesta una notifica preventiva.

([84]) Considerando 58 del regolamento (UE) 2022/2560.