



POLITICA DELLA CONCORRENZA

Scopo principale delle norme dell'UE in materia di concorrenza è consentire il corretto funzionamento del mercato interno dell'Unione quale fattore chiave per il benessere dei cittadini, delle imprese e della società dell'UE nel suo complesso. A tal fine, il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce norme volte a prevenire restrizioni e distorsioni sulla concorrenza nel mercato interno. In particolare, vieta gli accordi anticoncorrenziali tra imprese e gli abusi di posizione dominante, che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri. Inoltre, le fusioni e le acquisizioni di dimensione europea sono controllate dalla Commissione e possono essere vietate qualora comportino una significativa riduzione della concorrenza. Sono inoltre proibiti gli aiuti di Stato a favore di determinate imprese o prodotti che provocano distorsioni della concorrenza. Tuttavia, essi possono essere autorizzati in taluni casi specifici. Salvo alcune eccezioni, le norme sulla concorrenza si applicano anche alle imprese pubbliche, ai servizi pubblici e ai servizi di interesse generale.

BASE GIURIDICA

- Gli articoli da 101 a 109 TFUE e il protocollo n. 27 sul mercato interno e sulla concorrenza, dove si precisa che un sistema propizio ad un'equa concorrenza costituisce parte integrante del mercato interno, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea;
- il regolamento sulle concentrazioni (regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio) e le relative norme di attuazione (regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione);
- gli articoli 37, 106 e 345 TFUE per le imprese pubbliche e gli articoli 14, 59, 93, 106, 107, 108 e 114 TFUE per i servizi pubblici, i servizi di interesse generale e i servizi di interesse economico generale; il protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale; articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

OBIETTIVI

L'obiettivo principale delle norme dell'Unione in materia di concorrenza è garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Una concorrenza effettiva consente alle imprese di competere in condizioni di parità in tutti gli Stati membri, incentivandole al tempo stesso a sforzarsi costantemente di offrire ai consumatori i migliori prodotti al miglior prezzo possibile, il che, a sua volta, guida l'innovazione e la crescita economica a lungo termine. La politica di concorrenza rappresenta pertanto uno strumento chiave per il conseguimento di un mercato interno libero e dinamico, nonché per lo sviluppo di



un benessere economico comune. La politica di concorrenza dell'UE si applica anche alle imprese di paesi terzi che operano nel mercato interno.

I cambiamenti sociali, economici, geopolitici e tecnologici pongono costantemente nuove sfide alla politica di concorrenza dell'UE. Tali sviluppi costringono i responsabili politici a valutare gli attuali strumenti della politica di concorrenza per determinare se sono ancora efficaci nel raggiungere l'obiettivo primario della politica di concorrenza o se sono necessari adeguamenti. La Commissione ha avviato un riesame globale delle norme in materia di antitrust, concentrazioni e aiuti di Stato^[1]. Inoltre, la pandemia di COVID-19 ha posto particolari sfide alle imprese, ai consumatori e all'economia nel suo insieme, richiedendo una serie di misure nel settore della concorrenza per consentire una risposta adeguata.

La [comunicazione della Commissione](#) del novembre 2021 su una politica di concorrenza pronta a nuove sfide riassume gli elementi chiave del riesame in corso della politica di concorrenza. Sottolinea inoltre come il riesame delle politiche contribuisca a promuovere la ripresa dell'UE dopo la pandemia e a creare un mercato interno più resiliente, a promuovere l'[attuazione del Green Deal europeo](#) e ad [accelerare la transizione digitale](#). In un'economia sempre più digitalizzata, sono diventati necessari nuovi strumenti per affrontare le sfide emergenti e integrare gli attuali strumenti della politica di concorrenza con altre misure. La nuova [legge sui mercati digitali](#), messa a punto dai colegislatori nel settembre 2022, mira a mantenere i mercati digitali equi e contendibili e introduce una regolamentazione ex ante per le cosiddette piattaforme online dei gatekeeper. Sono previste una serie di altre iniziative volte a rafforzare l'autonomia strategica dell'UE in un contesto globale, come il [prossimo regolamento](#) che mira ad affrontare i potenziali effetti distorsivi delle sovvenzioni estere nel mercato unico e la [proposta](#) di meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera dell'UE.

STRUMENTI DELLA POLITICA DI CONCORRENZA

In termini generali, il pacchetto di strumenti della politica di concorrenza dell'UE comprende norme in materia di antitrust, controllo delle concentrazioni, aiuti di Stato, nonché servizi e imprese pubblici. La componente antitrust mira a ripristinare condizioni concorrenziali nel caso in cui il comportamento abusivo di alcune imprese (come la formazione di cartelli o gli abusi di posizione dominante) falsi la concorrenza. La componente preventiva di tali strumenti comprende le norme in materia di controllo delle concentrazioni e di aiuti di Stato. Scopo del controllo delle concentrazioni è prevenire potenziali distorsioni della concorrenza, valutando in anticipo se una potenziale fusione o acquisizione potrebbe avere un impatto anticoncorrenziale. Le norme in materia di aiuti di Stato mirano a evitare un indebito intervento statale laddove il trattamento preferenziale di talune imprese o taluni settori falsi o minacci di falsare la concorrenza e pregiudichi il commercio tra gli Stati membri. I servizi di interesse economico generale (SIEG) rivestono una particolare importanza per i consumatori e sono soggetti a norme specifiche nell'ambito degli aiuti di Stato, al fine di promuovere

[1][Panoramica della tempistica prevista per il riesame della politica in materia di concentrazioni e antitrust \(2020-2024\)](#)
[Panoramica della tempistica prevista per il riesame della politica in materia di aiuti di Stato \(2020-2024\)](#).



la coesione sociale e territoriale, un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, nonché la parità di trattamento.

A. Divieto generale di accordi restrittivi della concorrenza (articolo 101 TFUE)

Se, invece di competere tra loro, le aziende decidessero di limitare la concorrenza, si avrebbe una distorsione della parità di condizioni che, a sua volta, pregiudicherebbe i consumatori e le altre imprese. Per questo motivo sono vietati e nulli di pieno diritto tutti gli accordi tra imprese che hanno per oggetto o per effetto di falsare la concorrenza e che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri. Tra questi figurano, a titolo di esempio, accordi espliciti (come i cartelli) e pratiche concordate per fissare i prezzi, limitare la produzione o ripartire il mercato tra le imprese (dette anche clausole di protezione territoriale). Questi tipi di accordi continuano a essere considerati restrittivi della concorrenza e quindi vietati senza eccezioni.

Per contro, possono essere esentati da tale divieto altri accordi, purché contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico. Ad esempio, gli accordi di condivisione dei costi o dei rischi tra le imprese, o quelli volti ad accelerare l'innovazione attraverso la cooperazione in materia di ricerca e sviluppo, potrebbero apportare notevoli vantaggi economici. Tali esenzioni sono consentite solo a condizione che una congrua parte dell'utile che ne deriva sia riservato ai consumatori, e che l'accordo non imponga inutili restrizioni o intenda eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi. Anziché concedere tali esenzioni caso per caso, queste sono generalmente disciplinate dai regolamenti generali di esenzione per categoria.

Questi regolamenti interessano singoli accordi che, essendo simili dal punto di vista del contenuto, finiscono solitamente per produrre effetti simili sulla concorrenza. Nel maggio 2022 la Commissione ha adottato il nuovo [regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi verticali](#), a seguito di una valutazione e di una revisione delle norme del 2010. Sta inoltre riesaminando i due [regolamenti di esenzione per categoria relativi agli accordi orizzontali](#) e gli orientamenti pertinenti. L'obiettivo del riesame è valutare se i regolamenti tengono ancora in debito conto gli sviluppi del mercato e sono ancora idonei allo scopo.

Inoltre vi sono determinati accordi (i cosiddetti «accordi di importanza minore») che, pur non soddisfacendo le condizioni previste all'articolo 101, paragrafo 3, TFUE, non sono considerati come infrazioni se sono di minore importanza e hanno un impatto appena percepibile sul mercato (principio «de minimis»). Tali accordi sono solitamente considerati utili per la collaborazione tra piccole e medie imprese. Tuttavia, gli accordi che «abbiano per oggetto» la restrizione della concorrenza non possono essere considerati [di importanza minore](#).

B. Sfruttamento abusivo di una posizione dominante (articolo 102 TFUE)

Se un'impresa che detiene una posizione di forza («posizione dominante») in un determinato mercato abusa di tale posizione (ad esempio, applicando prezzi eccessivamente elevati ai consumatori), danneggia sia i consumatori che i concorrenti. Per questo motivo tale comportamento è vietato ai sensi del diritto dell'UE in materia di concorrenza. Uno dei casi più eclatanti di abuso di posizione dominante è culminato nella [decisione Microsoft del 2004](#). La Commissione ha constatato che la Microsoft



aveva abusato della sua posizione dominante nel settore dei sistemi operativi per PC rifiutando di fornire ai suoi concorrenti informazioni critiche relative all'interoperabilità, impedendo così ai fornitori di sistemi operativi rivali di competere in modo efficace.

La posizione dominante è «una situazione di potenza economica grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato in questione e ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e, in ultima analisi, dei consumatori»^[2]. La posizione dominante, [secondo la Corte di giustizia dell'UE](#), viene valutata in relazione al mercato interno nel suo insieme o a una parte sostanziale di esso. Le dimensioni del mercato rilevante dipendono dalle caratteristiche del prodotto, dalla presenza di prodotti alternativi e dall'atteggiamento dei consumatori o dalla loro disponibilità a passare a un prodotto alternativo. Nel luglio 2021 la Commissione ha [concluso la revisione completa](#) del suo approccio alla definizione del concetto di mercato rilevante.

Una posizione dominante non costituisce di per sé una violazione del diritto dell'UE in materia di concorrenza e le entità che godono di tale posizione sono autorizzate a competere in base ai propri meriti, come qualsiasi altra impresa. Una posizione dominante conferisce tuttavia a un'impresa la specifica responsabilità di garantire che il proprio comportamento non falsi la concorrenza. Ne consegue che lo stesso comportamento, se adottato da un'impresa in posizione non dominante, non sarebbe necessariamente illegale. Tra gli esempi di abuso di posizione dominante figurano la fissazione di prezzi inferiori ai costi sostenuti (prezzi predatori), l'imposizione di prezzi eccessivi, la vendita abbinata e aggregata e il rifiuto di trattare con determinate controparti. L'articolo 102 TFUE stabilisce un elenco non esaustivo di esempi di pratiche abusive.

Inoltre, la nuova [legge sui mercati digitali](#) stabilisce obblighi specifici per le cosiddette piattaforme online dei gatekeeper. La Commissione designerà tali soggetti se hanno un impatto significativo sul mercato interno; se forniscono un servizio di piattaforma di base che costituisce un punto di accesso (gateway) importante affinché gli utenti commerciali raggiungano gli utenti finali e se detengono una posizione consolidata e duratura nell'ambito delle proprie attività o è prevedibile che acquisiscano una siffatta posizione nel prossimo futuro. Pertanto, non è necessario constatare che l'impresa occupa una posizione dominante. Le autorità di contrasto non hanno bisogno di definire il mercato rilevante, né di esaminare la posizione di mercato delle imprese o gli effetti del comportamento sul benessere dei consumatori. Una volta designati come gatekeeper, i soggetti dovranno rispettare determinati obblighi o divieti relativi a determinati comportamenti, come previsto dalla legge (quali l'autoagevolazione, la preinstallazione e la vendita abbinata di determinati prodotti software, ecc.). Tali obblighi sono complementari alle regole generali di concorrenza, che continuano ad applicarsi.

[2] Sentenza della Corte di giustizia del 14 febbraio 1978, *United Brands Company e United Brands Continentaal BV / Commissione delle Comunità europee*, causa 27/76, ECLI:EU:C:1978:22.



C. Controllo delle fusioni

Le fusioni o le acquisizioni possono essere vantaggiose per le aziende e per l'economia nel suo complesso, in quanto possono creare efficienza, sinergie ed economie di scala. Tuttavia, se rafforzano il potere di mercato o aumentano la concentrazione del mercato, possono anche indebolire la concorrenza. Per questo motivo alcune fusioni e acquisizioni devono essere riesaminate e non possono essere completate senza aver ricevuto una previa autorizzazione.

Ai sensi del regolamento sulle concentrazioni ((CE) [n. 139/2004](#)) sono dichiarate incompatibili con il mercato interno le concentrazioni che ostacolano in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato comune o in una parte sostanziale di esso, in particolare a causa della creazione o del rafforzamento di una posizione dominante (articolo 2, paragrafo 3). Le fusioni previste devono essere notificate alla Commissione qualora la società risultante superi determinate soglie (le cosiddette «concentrazioni di dimensione comunitaria»). Al di sotto di tali soglie, le autorità nazionali garanti della concorrenza possono rivedere le fusioni. Le norme in materia di controllo delle concentrazioni si applicano anche alle imprese con sede al di fuori dell'UE, se svolgono attività commerciali nel mercato interno.

Il punto di partenza di tale riesame è l'acquisizione del controllo in altre imprese (articolo 3, paragrafo 1). Dopo aver valutato il probabile impatto della concentrazione sulla concorrenza, la Commissione può approvarla o respingerla, oppure concedere un'approvazione subordinata a determinate condizioni e oneri (articolo 8). Non è previsto un controllo ex post sistematico né una separazione delle imprese collegate.

Nel 2014 la Commissione ha avviato una [consultazione su eventuali modifiche](#) alle norme sul controllo delle concentrazioni, nell'ottica di migliorare l'interazione tra le norme a livello di Unione e a livello nazionale. È stata seguita da una [valutazione](#) di determinati aspetti del controllo delle concentrazioni nell'UE, avviata nel 2016, i cui [risultati](#) sono stati pubblicati nel marzo 2021. A seguito di tale riesame, la Commissione sta [modificando](#) il proprio regolamento di applicazione relativo alle concentrazioni e la comunicazione sulla procedura semplificata in vista dell'entrata in vigore delle nuove norme nel 2023.

D. Divieto di concedere aiuti di Stato (articolo 107 TFUE)

L'articolo 107 TFUE prevede un divieto generale di concedere aiuti di Stato, al fine di evitare che, concedendo vantaggi selettivi a talune imprese, venga falsata la concorrenza nel mercato interno. Sono vietati tutti gli aiuti diretti concessi dagli Stati membri (quali sovvenzioni a fondo perduto, prestiti agevolati, esenzioni e immunità fiscali e garanzie di prestito), così come ogni altro vantaggio concesso a titolo di trattamento preferenziale a talune imprese o talune produzioni che falsino o minaccino di falsare la concorrenza e pregiudichino il commercio tra gli Stati membri.

Il TFUE consente alcune deroghe al divieto generale, se giustificate da obiettivi strategici generali, ad esempio per far fronte a gravi perturbazioni economiche o per motivi di comune interesse europeo. Il quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia durante la pandemia di COVID-19 ne è un esempio recente. Il quadro è stato adottato per affrontare gravi perturbazioni economiche causate dalla



[pandemia](#) ed è attualmente [in fase di graduale eliminazione](#). Più di recente, nel marzo 2022, la Commissione ha adottato un [quadro temporaneo di crisi](#), che da allora è stato [ulteriormente ampliato](#), al fine di consentire agli Stati membri di utilizzare la flessibilità concessa dalle norme in materia di aiuti di Stato per sostenere l'economia nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina. In passato sono state adottate misure analoghe nel quadro della [crisi finanziaria globale](#)[3] per evitare importanti ricadute negative sull'intero sistema finanziario derivanti dal fallimento di un unico istituto finanziario.

Gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione eventuali aiuti di Stato che intendano concedere, a meno che non siano coperti da un'esenzione generale per categoria (come stabilito nel [regolamento \(CE\) n. 651/2014 della Commissione](#)) o si applichi il principio «de minimis». Le misure di aiuti di Stato possono essere attuate solo previa autorizzazione della Commissione. Quest'ultima è competente a recuperare gli aiuti di Stato incompatibili. In una serie di decisioni della Commissione, il trattamento fiscale agevolato riservato a singole imprese in taluni Stati membri è stato considerato un aiuto illegittimo da recuperare. Nel 2016 la Commissione ha pertanto deciso che l'Irlanda doveva recuperare 13 miliardi di EUR di imposte da Apple. L'esito del processo giudiziario sulla vicenda rimane pendente.

Nel 2021 e nel 2022 la Commissione ha completato una serie di riesami di diversi aspetti della politica dell'UE in materia di aiuti di Stato, tra cui la nuova [disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia \(CEEAG\)](#), la [comunicazione riveduta sulle norme in materia di aiuti di Stato per importanti progetti di comune interesse europeo](#) e nuovi [orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio](#).

E. Servizi pubblici di interesse economico generale (SIEG)

In alcuni Stati membri, certi servizi essenziali (ad esempio l'energia elettrica, le poste e i trasporti ferroviari) sono ancora forniti da imprese pubbliche o controllate da autorità pubbliche. Si tratta di servizi di interesse economico generale, soggetti a norme specifiche nell'ambito degli aiuti di Stato. I SIEG sono attività economiche di particolare importanza per i consumatori, che non sarebbero prodotte dalle sole forze del mercato, o almeno non sotto forma di un servizio accessibile indiscriminatamente a tutti. Il TFUE sottolinea l'importanza dei servizi, la loro diversità, l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali, nonché il principio di accesso universale. Anche l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconosce l'accesso dei cittadini dell'UE ai SIEG al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione.

ATTUAZIONE

Per garantire il conseguimento degli obiettivi della politica di concorrenza è essenziale un'applicazione rigorosa ed efficace delle regole di concorrenza dell'UE. La Commissione è il principale organismo responsabile di garantire la corretta applicazione di tali norme e dispone di ampi poteri di controllo e di attuazione.

Inoltre, dal 1o maggio 2004, nell'ambito delle norme antitrust (articolo 101 e 102 TFUE), le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri hanno assunto funzioni esecutive in materia. Il [regolamento \(CE\) n. 1/2003](#) del Consiglio ha conferito alle



autorità e ai tribunali nazionali garanti della concorrenza un importante ruolo esecutivo, che è stato ulteriormente rafforzato dalla [direttiva \(UE\) 2019/1](#). In questo contesto di applicazione decentrata, è fondamentale un coordinamento efficace tra le autorità nazionali e unionali preposte all'applicazione della normativa in materia di concorrenza. Pertanto, la [rete europea della concorrenza](#), composta dalle autorità nazionali garanti della concorrenza e dalla Commissione, funge da piattaforma per lo scambio di informazioni volte a migliorare il coordinamento nell'applicazione delle norme sulla concorrenza.

Per quanto concerne il settore antitrust, nel 2014 è stata adottata una [direttiva sul risarcimento del danno](#), al fine di amplificare l'effetto deterrente degli accordi vietati (cartelli e abusi di posizione dominante) e di rafforzare la protezione dei consumatori. La direttiva semplifica il processo per ottenere il risarcimento dei danni arrecati ai cittadini o ad altre imprese a seguito di una violazione del diritto della concorrenza.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nella politica di concorrenza, il ruolo principale del Parlamento europeo consiste nel controllo dell'esecutivo. Il commissario responsabile per la concorrenza si presenta varie volte l'anno dinanzi alla commissione per i problemi economici e monetari (ECON) per esporre la strategia seguita e discutere le singole decisioni.

Il Parlamento partecipa all'elaborazione della legislazione in materia di concorrenza soltanto mediante la procedura di consultazione. La sua influenza è dunque limitata rispetto a quella della Commissione e del Consiglio. Il Parlamento europeo ha ripetutamente chiesto, ad esempio nelle risoluzioni sulla relazione annuale della Commissione concernente la politica di concorrenza, di introdurre la procedura legislativa ordinaria anche per la legislazione in materia di concorrenza.

Più di recente, infatti, la procedura legislativa ordinaria è stata applicata per l'adozione delle direttive summenzionate concernenti le azioni per il risarcimento del danno e il rafforzamento delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri. In entrambi i casi, il Parlamento ha agito in qualità di colegislatore (con la commissione ECON quale commissione competente per il merito).

Nel corso dell'ottava legislatura, tre commissioni speciali sulle decisioni anticipate in materia fiscale (tax ruling) e altre misure analoghe per natura o effetto (TAXE1, TAXE2 e TAXE3) hanno esaminato le misure adottate per valutare la compatibilità di tali decisioni nei vari Stati membri con le norme sugli aiuti di Stato e dell'eventuale necessità di chiarire le disposizioni in materia di scambio reciproco delle informazioni. Nel settembre 2020 è stata istituita la sottocommissione per le questioni fiscali (FISC) per portare avanti questo lavoro e garantire che il Parlamento promuova una tassazione equa a livello nazionale, unionale e globale.

Il Parlamento continua a seguire gli sviluppi della politica di concorrenza e le azioni intraprese dalla Commissione in tale ambito. Il [gruppo di lavoro sulla politica della concorrenza in seno alla commissione ECON](#) e le risoluzioni annuali del Parlamento sulla relazione annuale della Commissione concernente la politica di concorrenza forniscono un contributo politico e guidano le considerazioni del Parlamento nell'affrontare le sfide dell'Unione in materia di politica di concorrenza.



Radostina Parenti
09/2022

