

# La politica di concorrenza dell'Unione europea

Elisabetta OLIVI  
Commissione europea  
Rappresentanza in Italia

# Perché una politica europea della concorrenza? (1)



## Un approccio finalizzato al benessere dei consumatori

*"La concorrenza è un meccanismo fondamentale dell'economia di mercato ed è un modo semplice ed efficace per garantire ai consumatori un livello di eccellenza in termini di qualità e prezzo dei prodotti e dei servizi. Per essere effettiva la concorrenza presuppone che il mercato sia costituito da fornitori reciprocamente indipendenti, ciascuno soggetto alla pressione concorrenziale esercitata dagli altri"*

(sito web della DG Concorrenza: <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/overview/>)

*"La politica di concorrenza intende assicurare maggiore scelta ai consumatori, innovazione tecnologica e un'effettiva concorrenza sui prezzi, contribuendo in tal modo al benessere dei consumatori e alla competitività dell'industria europea."*

# Perché una politica europea della concorrenza? (2)



- Principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza (art. 4 del trattato CE)
- Scopo: un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno (art. 3, par. 1, lettera g) del trattato CE)
- Tutela della concorrenza o tutela dei concorrenti?
- È possibile prevedere il risultato del processo concorrenziale?
  - Le singole decisioni sono adottate caso per caso
  - Applicazione delle regole comuni e importanza della giurisprudenza
- La politica di concorrenza e il mercato interno europeo  
*Un esempio: il caso Volkswagen*

# I settori della politica europea di concorrenza



- **Antitrust:** regole applicabili alle imprese private che vietano gli accordi anticoncorrenziali e l'abuso di posizione dominante (artt. 81 e 82 del trattato CE)
- **Controllo delle concentrazioni** (regolamento sulle concentrazioni)
- **Liberalizzazione:** apertura dei mercati in precedenza soggetti – per legge - a monopolio (di Stato): trasporti, telecomunicazioni, energia, ecc.
- **Controllo degli aiuti di Stato**

# Applicazione a livello europeo e a livello nazionale



- **Antitrust:**
  - Gli articoli 81 e 82 del trattato CE sono applicati parallelamente dalla Commissione europea, dalle autorità nazionali garanti della concorrenza e dalle giurisdizioni nazionali
  - Le autorità garanti della concorrenza e le giurisdizioni nazionali devono applicare il diritto comunitario della concorrenza quando trattano casi aventi un'incidenza transfrontaliera
- **Concentrazioni:**
  - Principio dello "sportello unico"
  - L'esame dei casi può essere rinviato dalle autorità nazionali alla Commissione e viceversa
- **Controllo degli aiuti di Stato:**
  - L'articolo 88 del trattato CE attribuisce alla Commissione europea la competenza esclusiva a controllare gli aiuti di Stato

# Un po' di storia (1)



- **1957: trattato di Roma**

vieta gli accordi anticoncorrenziali e l'abuso di posizione dominante (articoli 85 e 86)

- **1962: regolamento (CEE) n.17**

- conferisce alla Commissione poteri di indagine
- le imprese sono tenute a notificare gli accordi che limitano la concorrenza per chiedere eventuali esenzioni

- **1990: regolamento sulle concentrazioni**

conferisce alla Commissione una competenza esclusiva ad esaminare le concentrazioni che superano una certa soglia di fatturato

## Un po' di storia (2)



- **2003: Nuovo regolamento antitrust**
  - In vigore dal 1° maggio 2004
  - Viene abolito il sistema centralizzato di notifica
  - Le norme antitrust sono applicate dalla Commissione, dalle autorità nazionali garanti della concorrenza e dalle giurisdizioni nazionali nelle controversie tra privati
- **2004: Nuovo regolamento comunitario sulle concentrazioni**
  - In vigore dal 1° maggio 2004
  - Introduce un nuovo criterio: "ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva"

# Antitrust



- **Articolo 81 del trattato CE:**  
vieta gli accordi anticoncorrenziali e i comportamenti collusivi
- **Articolo 82 del trattato CE:**  
vieta l'abuso di posizione dominante



## Articolo 81, paragrafo 1 del trattato CE: il divieto



*“Sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune(...).”*

# Criteria dell'articolo 81, paragrafo 1 del trattato CE



- Deve trattarsi di imprese
- Accordi, pratiche concordate, decisioni di associazioni di imprese
- Distorsione della concorrenza
- Effetti sul commercio tra Stati membri

## Articolo 81, paragrafo 3 del trattato CE: L'eccezione ("criterio di ragionevolezza")



Il divieto di cui all'articolo 81, paragrafo 1 può essere dichiarato inapplicabile a qualsiasi accordo o categoria di accordi e a qualsiasi decisione o categoria di decisioni che:

- contribuisca a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico;
- riservi agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva
- imponga le sole restrizioni indispensabili per raggiungere tali obiettivi
- non dia alle parti la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi

## Articolo 81 del trattato CE: esenzioni (dal 1° maggio 2004)



- Gli accordi ecc. che soddisfano i criteri di esenzione sono automaticamente considerati legittimi
- La Commissione, ciascuna autorità garante della concorrenza e ciascuna giurisdizione nazionale possono valutare autonomamente se un accordo è vietato o no
- La Commissione può stabilire esenzioni per determinate categorie di accordi. Tali "esenzioni per categoria" esistono ad esempio per:
  - gli accordi verticali
  - gli accordi di distribuzione di autoveicoli
  - la cooperazione nei settori della ricerca e dello sviluppo
- Sono di per sé vietate alcune restrizioni fondamentali: fissazione di prezzi, quote di produzione o di vendita, ripartizione di mercati (compresa la manipolazione delle gare di appalto), ecc.

## Articolo 82 del trattato CE



- *"È incompatibile con il mercato comune e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo. (...)"*

# Articolo 82 del trattato CE



## “Posizione dominante”

- Definizione del mercato rilevante
  - Mercato dei prodotti
  - Mercato geografico
  
- Posizione dominante individuale o collettiva (oligopolio)

# Articolo 82 del trattato CE



## Abuso: esempi di cui all'art.82 del trattato CE

- imposizione di prezzi di acquisto, di vendita o altre condizioni commerciali non eque
- limitazione della produzione, degli sbocchi o dello sviluppo tecnico
- applicazione, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, di condizioni dissimili per prestazioni equivalenti
- alcune forme di vincoli e condizionamenti (conclusione di contratti subordinata all'accettazione di prestazioni supplementari non aventi alcun nesso con l'oggetto dei contratti)

# Art. 86 e art. 82 del trattato CE



Articolo 86, paragrafo 1: gli Stati membri non possono promuovere misure contrarie, tra l'altro, all'articolo 82 del trattato CE

Esempio: concessione di sconti discriminatori alle compagnie aeree nazionali (aeroporti portoghesi)



# Antitrust:

## Misure correttive e sanzioni (1)



- **Applicazione delle norme in via amministrativa:**
  - La Commissione può adottare decisioni vincolanti per le imprese interessate  
(Negli Stati Uniti il Department of Justice o la Federal Trade Commission devono chiedere a un tribunale di ordinare alle imprese di porre fine alle violazioni della normativa antitrust o di irrogare sanzioni nei confronti delle imprese che violano la normativa)
  - Contro tutte le decisioni della Commissione è possibile ricorrere dinanzi al Tribunale di primo grado (con ulteriore appello alla Corte di giustizia)
  - Non sono previste sanzioni penali!  
(Negli Stati Uniti la violazione della normativa antitrust può dar luogo a pene detentive)

# Antitrust:

## Misure correttive e sanzioni (2)



- La Commissione può:
  - ordinare di porre fine alle infrazioni
  - imporre ammende fino al 10% del fatturato totale
  - imporre rimedi strutturali solo se proporzionati e unicamente nelle situazioni in cui i rimedi comportamentali non sarebbero efficaci
  
- Immunità e riduzione delle ammende:

Le imprese che forniscono prova dell'esistenza di un cartello segreto possono beneficiare dell'immunità dalle ammende o della riduzione del loro importo

# Controllo delle concentrazioni



Devono essere preventivamente notificate alla Commissione tutte le concentrazioni di dimensione comunitaria. Una concentrazione è di dimensione comunitaria quando:

- il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 5 miliardi di euro
- il fatturato totale realizzato individualmente nella Comunità da almeno due delle imprese interessate è superiore a 250 milioni di euro
- non più dei due terzi del fatturato totale di ciascuna delle imprese interessate è realizzato all'interno di un solo e medesimo Stato membro

# Controllo delle concentrazioni: nozione di concentrazione



Si ha una concentrazione nei seguenti casi:

- modifica del controllo a seguito della fusione di imprese precedentemente indipendenti o acquisizione del controllo di un'impresa da parte dell'altra
- costituzione di un'impresa comune che esercita stabilmente tutte le funzioni di un'entità economica autonoma

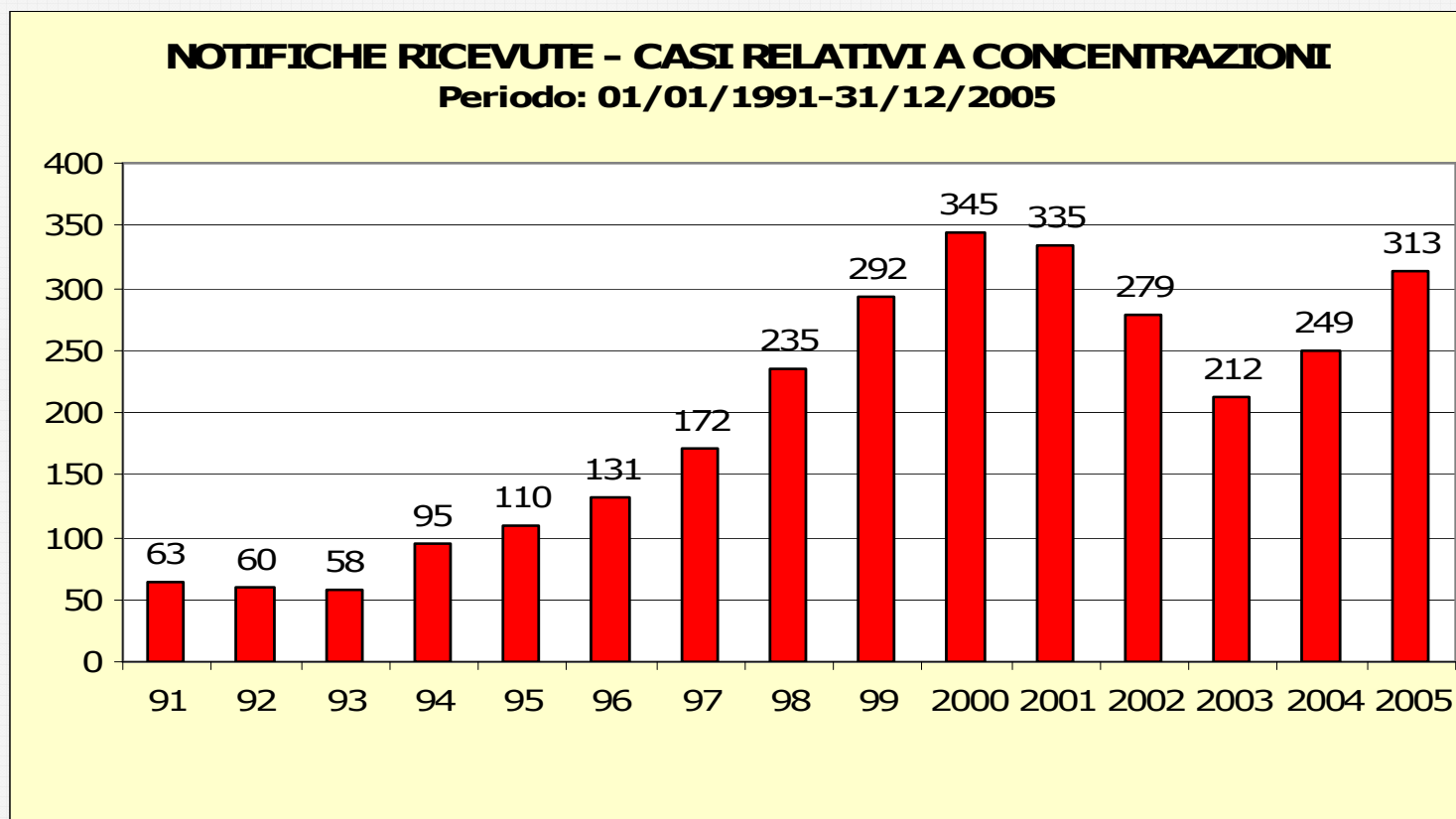
## Controllo delle concentrazioni: il “criterio sostanziale”



### Art. 2 reg. (CE) n. 139/2004

“Le concentrazioni che ostacolano in modo significativo una concorrenza effettiva [...], in particolare a causa della creazione o del rafforzamento di una posizione dominante, sono dichiarate incompatibili con il mercato comune” (**criterio sostanziale**).

# Controllo delle concentrazioni: qualche statistica (1)



## Controllo delle concentrazioni: qualche statistica (2)



Dal 1991 al giugno 2006:

- 3030 decisioni finali della Commissione di cui:
- 129 nella seconda fase (indagine approfondita)
- 143 decisioni di autorizzazione con misure correttive nella prima fase
- 77 decisioni di autorizzazione con misure correttive nella seconda fase
- 19 decisioni di diniego dell'autorizzazione

# Cooperazione internazionale nel settore della concorrenza



- Cooperazione bilaterale (UE/USA, UE/Canada, ecc.)
  - su questioni generali (ad es. gruppi di lavoro UE-USA su specifici aspetti del controllo delle concentrazioni)
  - su singoli casi (ad es. Oracle/PeopleSoft)
- Cooperazione con i paesi candidati (Bulgaria, Romania, Turchia, Croazia, Macedonia) in vista della loro adesione all'UE
- Cooperazione multilaterale
  - OMC, OCSE
  - Rete internazionale della concorrenza (International Competition Network - ICN)



# Il ruolo della Commissione europea nella politica di concorrenza dell'Ue (1)



- In generale, il ruolo della Commissione è di:
  - elaborare proposte legislative da presentare al Consiglio dei ministri e al Parlamento europeo
  - dare esecuzione al diritto comunitario e vigilare sulla sua applicazione
  - agire quale “custode dei trattati” (ad es. può deferire gli Stati membri alla Corte di giustizia per mancato recepimento o mancata applicazione del diritto comunitario)
- Nel settore della concorrenza (antitrust e concentrazioni) la Commissione esercita poteri esecutivi con effetti diretti sulle imprese private

## Il ruolo della Commissione europea nella politica di concorrenza dell'Ue (2)



- Commissaria responsabile della concorrenza: Neelie Kroes
- Le decisioni finali sono adottate dalla Commissione riunita in Collegio, mentre le misure preparatorie e le decisioni in materia di concentrazioni nella prima fase del procedimento (autorizzazione o apertura della seconda fase) sono normalmente adottate dalla Commissaria alla concorrenza

# Il ruolo della Commissione europea nella politica di concorrenza dell'Ue (3)



- Direzione generale della Concorrenza
  - 608 dipendenti, di cui 344 amministratori (184 giuristi, 83 economisti, 77 con altre competenze) e 264 assistenti
  - 10 dipartimenti
  - Economista capo per la concorrenza (dal settembre 2006): Prof. Neven
- DG TREN, FISH e AGRI sono responsabili del controllo degli aiuti di Stato nei rispettivi settori di competenza
- Servizio giuridico

# Controllo degli aiuti di Stato



## Perché controllare gli aiuti di Stato?

- Per prevenire effetti negativi transfrontalieri
- Per mantenere pari condizioni di concorrenza per tutte le imprese nel mercato unico
- Per promuovere la concorrenza per assicurare vantaggi a lungo termine ai consumatori
- Per contribuire all'interesse comune: equità ed efficienza

# Articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE



- In linea di principio, gli aiuti di Stato sono incompatibili con il mercato comune
- Una misura si configura come aiuto di Stato se ricorrono contemporaneamente 4 elementi:
  - trasferimento di risorse pubbliche (sotto qualsiasi forma)
  - vantaggio economico
  - selettività (a differenza delle misure di carattere generale)
  - effetti sugli scambi tra gli Stati membri e sulla concorrenza (rischio di distorsione)

# Selettività



- Vantaggio accordato a determinate imprese o alla produzione di determinati beni
  - specificità geografica (ad es. aiuti regionali)
  - specificità settoriale
  - specificità in relazione al tipo di impresa (ad es. PMI, imprese multinazionali) o di attività (ad es. attività offshore, intragruppo)
  - potere discrezionale
- Differenza rispetto alle misure di carattere generale

# Selettività e misure fiscali



- Misure di carattere generale: si applicano a tutte le imprese in tutti i settori dello Stato; non vi è quindi discrezionalità. Alcuni esempi:
  - aliquota dell'imposta sulle società
  - sistemi di imposizione fiscale progressiva
- Sono escluse le deroghe o le esenzioni fiscali, che quindi si considerano aiuti di Stato a meno che non siano giustificate dalla natura e dalla struttura generale del sistema tributario

# Effetti sugli scambi



- Interpretazione ampia:
  - è sufficiente che un prodotto o servizio sia oggetto di scambi tra Stati membri
  - anche se il beneficiario dell'aiuto non esporta, o esporta praticamente tutta la sua produzione al di fuori dell'UE
- Eccezione: ad es. servizi locali; aiuti de minimis



# (Rischio di) distorsione



- L'aiuto rafforza la posizione dell'impresa beneficiaria rispetto ai suoi concorrenti e quindi falsa la concorrenza
- Non è necessario che la distorsione sia sostanziale o significativa. Il ridotto importo dell'aiuto, le limitate dimensioni dell'impresa beneficiaria o la modesta quota di mercato non escludono la distorsione
- Eccezione: aiuti de minimis

# Aiuti "de minimis"



- Regolamento (CE) n. 1998/2006
- Non si tratta di una vera e propria esenzione per categoria
  - Gli aiuti "de minimis" non sono aiuti ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE
- 200.000 euro nell'arco di 3 anni
- Eccezioni: agricoltura, pesca, trasporti, esportazioni

# Esempi di aiuti di Stato



- sovvenzioni
- prestiti a tassi di interesse inferiori a quelli di mercato; abbuono di interessi
- garanzie gratuite
- agevolazioni fiscali: riduzione della base imponibile, imposizione differita, cancellazione di imposte, riduzione dell'aliquota fiscale, esenzioni fiscali
- riduzione dei contributi previdenziali
- fornitura di beni o servizi o vendita di terreni da parte dello Stato a prezzi inferiori a quelli di mercato
- acquisto di beni e servizi da parte dello Stato a prezzi superiori a quelli di mercato
- iniezioni di capitale (valutazione: principio dell'investitore operante in economia di mercato)

# Deroghe al divieto di aiuti di Stato



- **Compatibilità automatica - art. 87, par. 2 del trattato CE**
  - aiuti diretti ai singoli consumatori (finalità sociale)
  - calamità naturali
  - divisione della Germania
- **Compatibilità soggetta a valutazione - art. 87, par. 3 del trattato CE (“possono considerarsi compatibili”)**

La Commissione ha ampi margini di discrezionalità nella definizione dei criteri di valutazione, tramite:

  - discipline e orientamenti
  - regolamenti di esenzione per categoria
- **Circostanze eccezionali – art. 88, paragrafo 2, terzo comma del trattato CE**
- **Servizi di interesse generale – art. 86, paragrafo 2 del trattato CE**

# Compatibilità: articolo 87, paragrafo 3 del trattato CE



- Art. 87, paragrafo 3 del trattato CE:  
“possono considerarsi compatibili”
  - a) sviluppo economico delle regioni più svantaggiate della Comunità
  - b) importante progetto di comune interesse europeo o grave turbamento dell'economia di uno Stato membro
  - c) sviluppo di alcune attività o di alcune regioni economiche
  - d) cultura e conservazione del patrimonio
  - e) altre categorie, determinate con decisione del Consiglio

# Compatibilità: articolo 87, paragrafo 3 del trattato CE



- Principi generali: giustificazione compensatoria (costi/benefici)
  - interesse comunitario
  - necessità dell'aiuto per raggiungere l'obiettivo
  - proporzionalità
- Conseguenza: in linea generale non sono consentiti aiuti al funzionamento

# Compatibilità: articolo 87, paragrafo 3 del trattato CE



- Regolamenti di esenzione per categoria
  - PMI: reg. (CE) n. 70/2001, che si applica fino al 30 giugno 2008
  - Formazione: reg. (CE) n. 363/2004
  - Occupazione: reg. (CE) n. 2204/2002
  - Aiuti a finalità regionale: reg. (CE) n. 1628/2006
- Non è necessaria la notifica: l'aiuto è compatibile se sono soddisfatte le condizioni

## Articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c) del trattato CE



Regole orizzontali applicabili a tutte le imprese. È evidente che le categorie sottoindicate sono dirette a risolvere problemi che potrebbero sorgere in ogni settore e in ogni paese

- Aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013
- Aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione
- Aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente
- Capitali di rischio
- Aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione



## Compatibilità: art. 88, par. 2, terzo comma del trattato CE



- Il Consiglio deliberando all'unanimità può decidere che l'aiuto è compatibile se giustificato da "circostanze eccezionali"
- La procedura avviata dalla Commissione è sospesa per 3 mesi

## Compatibilità: art. 86, par. 2 del trattato CE Servizi di interesse economico generale



- Giurisprudenza più risalente: il finanziamento statale dei servizi di interesse economico generale costituisce un aiuto
- L'aiuto può essere autorizzato se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 86, paragrafo 2: gli Stati membri devono:
  - definire il servizio
  - affidarlo a un'impresa
  - assicurare la proporzionalità (divieto di sovracompensazione)
- Giurisprudenza recente: l'aiuto si configura solo se vi è sovracompensazione (Ferring, Altmark)

# Servizi di interesse economico generale



- Il beneficiario deve essere effettivamente incaricato dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico e tali obblighi devono essere definiti in modo chiaro.
- I parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente
- La compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico + un ragionevole margine di utile
- Gara d'appalto o comparazione con i costi di un'impresa media gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi



Grazie dell'attenzione!

[Elisabetta.Olivi@ec.europa.eu](mailto:Elisabetta.Olivi@ec.europa.eu)

Commissione europea  
Rappresentanza in Italia

<http://ec.europa.eu/italia/>