

dossier

1° marzo 2019

Documentazione per le Commissioni
AUDIZIONI E INCONTRI IN AMBITO UE

Audizione della Commissaria
europea per la Concorrenza,
Margrethe Vestager

Roma, 5 marzo 2019



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
Audizioni e incontri in ambito UE

Audizione della Commissaria europea per la
Concorrenza, Margrethe Vestager
Roma, 5 marzo 2019

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 39

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 12



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 39



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 12

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA.	1
LA TUTELA DELLA CONCORRENZA NELL'UE	3
La politica della concorrenza nei Trattati e nel diritto derivato dell'Unione europea	3
Relazione della Commissione sulla politica di concorrenza 2017	10
LA <i>POLICY</i> DI CONTROLLO SULLE IMPRESE DOMINANTI	17
Alcuni casi specifici di intervento da parte della Commissione europea.....	17
L'acquisizione di <i>Chantiers de l'Atlantique</i> (già <i>STX France</i>) da parte di Fincantieri.....	21
Il progetto di concentrazione fra Siemens e Alstom	22
INIZIATIVE UE VOLTE A GARANTIRE UN EQUO CARICO FISCALE	31
Principali iniziative in sede UE	32
LE DELOCALIZZAZIONI	41

Schede di lettura

LA TUTELA DELLA CONCORRENZA NELL'UE

La politica della concorrenza nei Trattati e nel diritto derivato dell'Unione europea

La promozione della concorrenza è uno dei cardini dell'UE da quando le Comunità furono istituite con il Trattato di Roma nel 1957.

In base all'articolo 3 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE) la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno rappresenta una competenza esclusiva dell'Unione europea. Inoltre, il [Protocollo n. 27](#) sul mercato interno e sulla concorrenza contempla un mercato interno che sia comprensivo di un sistema che assicuri che la concorrenza non sia falsata.

La disciplina di riferimento prevede, in particolare:

- il divieto generale di **accordi restrittivi** della concorrenza (articolo 101, TFUE);
- il divieto dello sfruttamento abusivo di una **posizione dominante** sul mercato (articolo 102, TFUE);
- il divieto di concedere **aiuti di Stato** (articolo 107, TFUE);
- la procedura di controllo delle **concentrazioni** (ai sensi del regolamento (CE) n. [139/2004](#)).

Gli accordi e le pratiche concordate (intese)

Ai sensi dell'articolo 101 (TFUE), sono **incompatibili** con il mercato interno 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 interno ed in particolare quelli consistenti nel:

- a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione;
- b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico e gli investimenti;
- c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;

- d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;
- e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte di altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.

Tuttavia, l'articolo 101, paragrafo 3, TFUE, consente le intese qualora contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di:

- a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi;
- b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi.

Abuso delle posizioni dominanti

La capacità di un'impresa di acquistare sempre maggiori quote di mercato non rappresenta una fonte di oneri per cittadini e consumatori in quanto tale. I processi di aggregazione e l'aumento della dimensione aziendale costituiscono un elemento strutturale del sistema economico. In alcuni ambiti competitivi, caratterizzati da strutture di offerta in cui l'aumento delle quantità prodotte genera una riduzione significativa dei costi unitari di produzione, l'aumento dimensionale delle imprese è fonte di efficienza e può determinare una riduzione dei prezzi o il miglioramento della qualità dei prodotti. La crescita dimensionale determina molteplici vantaggi per l'impresa anche e soprattutto di tipo relazionale, nei confronti dei lavoratori, delle istituzioni pubbliche, dei creditori e dei mercati.

La concentrazione è, dunque, una delle dinamiche fondamentali nella maggior parte dei settori economici e può determinare benefici sociali superiori ai relativi costi. **Le norme poste a tutela della concorrenza non vietano il raggiungimento di una posizione dominante in quanto tale, ma il suo abuso**, che si concretizza quando l'impresa sfrutta il proprio potere di mercato direttamente a danno dei consumatori, imponendo condizioni penalizzanti alle proprie controparti contrattuali, o impedisce ai concorrenti di operare sul mercato, causando, conseguentemente, un

indiretto danno ai consumatori. Lo sfruttamento del potere negoziale può comportare, quando ne ricorrano le condizioni, un abuso di dipendenza economica. Sulle imprese dominanti incombe pertanto la particolare responsabilità di non abusare di tale potere limitando la concorrenza nel proprio ambito competitivo.

Per queste ragioni, la *policy* di controllo sulle imprese dominanti è basata sulla definizione di **norme quadro** e sulla **valutazione dei singoli casi**, al fine di evidenziare quelle specifiche situazioni in cui l'acquisto di una posizione dominante determini effettivamente uno svantaggio per i consumatori.

La disposizione fondamentale in materia è rappresentata dall'articolo 102 del TFUE, per effetto del quale è **incompatibile con il mercato interno 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 interno o sua una parte sostanziale di esso**. Tale articolo è direttamente applicabile dai giudici nazionali.

L'articolo 102 elenca una serie di pratiche abusive; tale elenco non è tassativo. Tuttavia, a differenza del divieto di intese sopra descritto, il quale prevede alcune eccezioni, il **divieto** di abuso di posizione dominante deve considerarsi **assoluto**.

Secondo l'articolo 102 le **pratiche abusive** possono consistere in particolare:

- nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque;
- nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;
- nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza;
- nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.

Aiuti di Stato

La disciplina sugli aiuti di Stato è contenuta negli articoli 107-109 del TFUE. Si ricorda, al riguardo, che, ai sensi della [Comunicazione](#) 2016 della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la nozione di “**aiuto di Stato**” è un “concetto giuridico oggettivo, definito direttamente dal Trattato”, vale a dire qualsiasi misura concessa dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Le **quattro condizioni** per cui un provvedimento agevolativo integra la fattispecie di cui al paragrafo 1 sono:

- 1) origine statale dell'**aiuto** (più precisamente, aiuto concesso sotto qualsiasi forma dallo **Stato** mediante **risorse pubbliche**);
- 2) esistenza di un **vantaggio** a favore di talune imprese o produzioni;
- 3) esistenza di un **impatto** sulla **concorrenza**;
- 4) **idoneità** ad **incidere** sugli **scambi** tra gli Stati membri.

Si consideri che il divieto non ha un effetto prescrittivo diretto, nel senso che il **riconoscimento** dell'**incompatibilità** di un aiuto con il mercato interno avviene tramite un apposito procedimento di competenza della **Commissione**, *ex* articolo 108 TFUE¹.

¹ L'articolo 107 infatti, ai paragrafi 2 e 3, disciplina alcune specifiche ipotesi in cui gli aiuti sono compatibili, ovvero possono considerarsi compatibili con il mercato interno. Ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 107 TFUE, sono compatibili con il mercato interno:

- a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;
- b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali;
- c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.

Ai sensi del paragrafo 3, possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

- a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;
- b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;

Il Trattato affronta anche l'ipotesi di aiuti esistenti, nel senso che il **controllo della Commissione** ha carattere **permanente**: infatti, l'articolo 108 TFUE, par. 1, dispone che *“la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno”*.

Posto, dunque, che l'articolo 107 stabilisce i principi di carattere generale per l'integrazione della fattispecie di aiuto di Stato vietato, ma che il riconoscimento effettivo della loro incompatibilità è in capo alla Commissione, il Trattato dispone che tale potere di accertamento sia esercitato sulla base di **norme e procedure applicative** del Trattato stesso.

Ai sensi dell'articolo 109 del TFUE, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire **tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione** degli articoli 107 e 108 TFUE e fissare, in particolare, le condizioni per l'applicazione dell'obbligo di comunicazione (notifica) *ex ante* alla Commissione dell'aiuto da parte dello Stato membro, nonché le **categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura**.

A sua volta, **la Commissione**, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 4, del TFUE, **può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente al citato articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di notifica** (cfr. il nuovo [regolamento UE n. 651/2014](#) *General Block Exemption Regulations (GBER)* e, per il settore agricolo, nuovo [regolamento \(UE\) n. 702/2014](#) *Agriculture Block Exemption Regulation (ABER)*, il regolamento sugli aiuti di importanza minore cd. "*de minimis*", [regolamento \(UE\) n. 1407/2013](#) e, per gli aiuti "*de minimis*" nel settore agricolo il [regolamento \(UE\) n. 1408/2013](#)).

La Commissione poi, utilizza per prassi lo strumento della Comunicazione per elaborare **“linee guida agli Stati membri”** utili per

-
- c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;
 - d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;
 - e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.

delineare “gli schemi di intervento pubblico nell’economia nazionale in particolari ambiti”.

L’articolo 107, paragrafo 2, prevede tuttavia **aiuti** (automaticamente) **compatibili** con il mercato interno e **aiuti che possono essere considerati compatibili** con il medesimo. Questi ultimi devono essere autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio.

Tra gli **aiuti** (automaticamente) **compatibili** si ricordano: gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall’origine dei prodotti; gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali.

Tra **gli aiuti che possono essere considerati compatibili** con il mercato interno si ricordano:

- gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione;
- gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro;
- gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Le concentrazioni

La materia delle concentrazioni non è oggetto di disciplina diretta nei Trattati, ma di una normativa specifica di diritto derivato. Si tratta, in particolare, del regolamento n. [139/2004](#), del regolamento n. [802/2004](#) (regolamento di esecuzione del citato regolamento n. 139/2004) e di alcune comunicazioni della Commissione. I citati regolamenti costituiscono i principali atti legislativi applicabili alle decisioni in questo campo. Il primo contiene le principali disposizioni per la valutazione delle concentrazioni, mentre il secondo riguarda le questioni procedurali (notifica, scadenze, diritto al contraddittorio).

Secondo tale regime, si ha un’operazione di concentrazione quando si produce una **modifica duratura del controllo** a seguito del fatto che due o più imprese procedono ad una **fusione**, oppure quando una o più persone

che detengono il **controllo di almeno un'impresa, o una o più imprese**, acquistano direttamente o indirettamente il controllo dell'insieme o di parti di una o più imprese.

Il regolamento si applica ad ogni **concentrazione di dimensione comunitaria**. Una concentrazione acquisisce una dimensione comunitaria quando raggiunge determinate **soglie economiche** (il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 5 miliardi di euro; il fatturato totale realizzato singolarmente nell'UE da almeno due delle imprese interessate è superiore a 250 milioni di euro, a meno che ciascuna di tali imprese realizzi più di due terzi del proprio fatturato totale nell'UE all'interno di un unico e medesimo paese dell'UE).

In linea generale, è obbligatorio **notificare alla Commissione** le operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria prima della loro realizzazione, subito dopo la conclusione dell'accordo, la pubblicazione dell'offerta pubblica di acquisto o di scambio o l'acquisizione di una partecipazione di controllo.

La Commissione **dichiara, con decisione, l'accertata compatibilità** delle concentrazioni con il mercato interno ovvero **l'incompatibilità**. In caso di accertata incompatibilità, la Commissione europea può ordinare la separazione di imprese o altra misura idonea a ripristinare la concorrenza effettiva, compresi poteri sanzionatori (ammende e penalità di mora). La Commissione può, altresì, approvare la concentrazione subordinando tale autorizzazione a determinate condizioni vincolanti o a misure correttive.

Si tratta pertanto di uno strumento di **controllo preventivo** attraverso il quale la Commissione può intervenire laddove rintracci presuntivamente le condizioni che configurano un potenziale abuso della posizione che le aziende andrebbero a realizzare con la fusione. L'utilizzo di tale strumento può determinare un ruolo attivo della Commissione europea che, ove ravvisi un rischio specifico per la tutela dei consumatori nell'ambito di un'operazione di concentrazione, può subordinare la decisione a condizioni e obblighi destinati a garantire che le imprese interessate adempiano gli impegni assunti nei confronti della Commissione per rendere la concentrazione compatibile con il mercato comune (articolo 8 del regolamento n. 139/2004).

Non è previsto un controllo *ex post* sistematico né una separazione delle imprese collegate.

Relazione della Commissione sulla politica di concorrenza 2017

Il 18 giugno 2018 la Commissione europea ha pubblicato la relazione sulla politica di concorrenza 2017 ([COM\(2018\)482](#)) che costituisce una sintesi delle attività svolte nel 2017 nell'ambito della politica di concorrenza.

Nel presentare il proprio operato, la Commissione mette in evidenza i progressi compiuti negli ultimi decenni nell'ambito della politica della concorrenza, che induce le imprese a competere sulla base dei propri meriti, ossia sui **prezzi**, sulla **qualità** e sull'**innovazione**, e a rispondere alle esigenze dei consumatori.

La Commissione focalizza la propria attenzione, in particolare, sui seguenti obiettivi strategici:

- migliorare l'efficacia dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza;
- sfruttare appieno le potenzialità del mercato unico digitale;
- promuovere la crescita tutelando la concorrenza nel settore delle industrie di rete;
- promuovere la collaborazione per una cultura della concorrenza di ampio respiro.

Migliorare l'efficacia dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza

La Commissione riferisce che, da più di 10 anni, lavora a stretto contatto con le **Autorità nazionali garanti della concorrenza** degli Stati membri al fine di applicare le norme *antitrust* dell'UE nell'ambito della **Rete europea della concorrenza** ([European Competition Network - "ECN"](#)). La Commissione dettaglia, dunque, i propri interventi finalizzati a raggiungere tali obiettivi:

- **proposta di direttiva** che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e assicura il corretto funzionamento del mercato (COM(2017)0142);

Si segnala che la proposta è stata poi approvata definitivamente: si tratta della [direttiva \(UE\) n. 2019/1](#) dell'11 dicembre 2018, che è entrata in vigore il 3 febbraio 2019. Ai sensi dell'articolo 34 della stessa il termine di recepimento è fissato al 4 febbraio 2021.

Le nuove norme forniscono alle autorità nazionali garanti della concorrenza strumenti comuni più efficaci e poteri di applicazione affinché:

- ne sia garantita l'indipendenza nell'applicazione delle norme antitrust dell'Unione europea, senza interferenze che ne mettano a rischio l'imparzialità;
 - si prevedano norme finalizzate a garantire che i membri dei rispettivi organi decisionali siano selezionati, assunti o nominati in base a procedure chiare e trasparenti e stabilite in anticipo;
 - dispongano di poteri e risorse necessari per raccogliere informazioni pertinenti sulle imprese oggetto di indagini, nel rispetto dei diritti di difesa, inclusa la possibilità di svolgere tutti gli accertamenti ispettivi a sorpresa necessari ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE, di richiedere informazioni e di convocare audizioni;
 - siano dotate di strumenti adeguati per imporre sanzioni in caso di violazioni;
 - si adottino programmi coordinati di trattamento favorevole per incoraggiare le imprese a rivelare cartelli segreti mediante l'applicazione di criteri comuni per concedere l'immunità o la riduzione delle ammende.
- **un nuovo strumento di informazione anonima:** il 16 marzo 2017, la Commissione ha presentato un nuovo [strumento](#) di informazione anonima, mediante il quale un privato cittadino può segnalare l'esistenza di cartelli segreti e di altre violazioni delle norme *antitrust*, mantenendo l'anonimato. Tali pratiche anticoncorrenziali includono gli accordi sui prezzi o sulle offerte nelle gare d'appalto, la mancata immissione dei prodotti sul mercato o l'esclusione indebita dei concorrenti e possono causare danni ingenti all'economia europea. Possono togliere ai clienti la possibilità di accedere a una più ampia scelta di beni e servizi a prezzi ragionevoli, ostacolando, nel contempo, l'innovazione e condannando determinate imprese alla chiusura;
 - **una politica di aiuti di Stato più efficace:** la Commissione europea ricorda di aver approvato, nel 2017, nuove norme sugli aiuti di Stato che esonerano alcune misure - non problematiche e di entità limitata - dall'obbligo di notifica preventiva, in cambio di controlli rafforzati a livello di Stato membro, di una maggiore trasparenza e di una

valutazione migliore dell'impatto sull'aiuto. Tali norme sono contenute nel [regolamento \(UE\) 2017/1084](#) del 14 giugno 2017, che modifica il regolamento (UE) n. 651/2014 (il cosiddetto regolamento generale di esenzione per categoria) che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno. Con il regolamento 2017/1084, la Commissione ha esteso l'ambito di applicazione del regolamento 651/2014 alle infrastrutture portuali e aeroportuali e ha introdotto ulteriori semplificazioni in altri campi, come i progetti culturali e le infrastrutture sportive multifunzionali, nonché un sistema di compensazione per le imprese che operano nelle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea. La Commissione ricorda che l'obiettivo è incentivare gli investimenti pubblici a sostegno degli obiettivi comuni della Commissione in materia di occupazione e crescita, clima, innovazione e coesione sociale;

- **griglie di analisi:** la Commissione riferisce di aver continuato a fornire orientamenti alle autorità degli Stati membri tramite le cosiddette “griglie di analisi” sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato al finanziamento pubblico di progetti infrastrutturali, riviste alla luce dell'adozione della [Comunicazione](#) della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato nel 2016.

Sfruttare appieno le potenzialità del mercato unico digitale

La politica di concorrenza è volta a migliorare e a rafforzare il mercato unico digitale, creando nuove occasioni di crescita e centinaia di migliaia di nuovi posti di lavoro.

Per quanto riguarda, in particolare, il **commercio elettronico**, la Commissione ricorda di aver pubblicato la [Relazione](#) finale sull'indagine settoriale sul commercio elettronico, dopo una ricerca volta ad individuare possibili preoccupazioni in materia di concorrenza all'interno dei mercati europei per il commercio elettronico. L'obiettivo è di applicare in maniera più efficace le norme dell'UE in materia di concorrenza nei mercati per il commercio elettronico ed assicurare che l'accesso ai contenuti, alla tecnologia o all'interconnessione non subisca effetti negativi.

Sempre nel quadro della strategia per il mercato unico digitale, la Commissione dichiara l'intenzione di incoraggiare la diffusione della **banda larga**, soprattutto nelle **regioni scarsamente servite**, e di garantire un livello elevato di connettività nell'UE. Secondo gli obiettivi fissati dalla Commissione, entro il 2025 le scuole, i poli di trasporto e i principali

erogatori di servizi pubblici, nonché le imprese ad alta intensità digitale dovranno dotarsi di connessioni Internet con velocità di *download/upload* pari a 1 Gigabit di dati al secondo.

Infine, nella relazione si riferisce che, entro il 2025, tutte le aree urbane e le principali vie di trasporto terrestre dovrebbero avere una copertura 5G ininterrotta, anche grazie alle possibilità offerte dalle norme in materia di aiuti di Stato che favoriscono la rapida introduzione di infrastrutture a banda larga finanziate con fondi pubblici, limitando, tuttavia, il rischio di escludere gli investimenti privati o di creare monopoli.

Promuovere la crescita tutelando la concorrenza nel settore delle industrie di rete

Per quanto riguarda il settore dell'energia, la Commissione riferisce il suo impegno per la realizzazione di un'Unione europea dell'energia, in cui l'energia pulita possa fluire liberamente e in modo sicuro, con particolare rilievo per i meccanismi di regolazione della capacità, relativamente ai quali si suggerisce come concepirli in modo da garantire la sicurezza dell'approvvigionamento riducendo, nel contempo, al minimo le distorsioni della concorrenza.

La Commissione, prendendo atto dell'importanza del settore dei trasporti di beni e servizi per le famiglie europee, riferisce di svolgere un ruolo attivo nella promozione di una concorrenza dinamica in tutti i modi di trasporto e nella lotta alle distorsioni della concorrenza in tale settore; l'obiettivo è che milioni di europei possano accedere a servizi di trasporto a prezzi competitivi.

Nella relazione si prende atto che il settore del trasporto aereo nell'Unione europea è ancora molto frammentato. La necessità di un ulteriore consolidamento è, dunque, ad avviso della Commissione, avvalorata dall'insolvenza di una serie di compagnie aeree dell'UE nel 2017.

Nella relazione si ricorda che il mercato dell'UE riguardante il trasporto ferroviario delle merci è stato liberalizzato nel 2007 e che da quel momento la Commissione si è adoperata per il completamento del mercato unico dei servizi ferroviari, garantendo, in particolare, la gestione indipendente delle infrastrutture ferroviarie e incoraggiando investimenti per la realizzazione di linee ferroviarie che colleghino gli Stati membri. Per tali motivi, la Commissione ritiene importante applicare le norme dell'UE in materia di

concorrenza per far sì che gli ostacoli normativi non cedano il passo a comportamenti anticoncorrenziali da parte di società ferroviarie aventi una posizione dominante che non permetterebbero all'UE di conseguire i propri obiettivi nel settore del trasporto ferroviario.

Promuovere la collaborazione per una cultura della concorrenza di ampio respiro

In chiusura della relazione, la Commissione, prendendo atto che i mercati internazionali sono sempre più integrati e un numero sempre maggiore di imprese si avvale di catene globali del valore, sottolinea la necessità che le Autorità garanti della concorrenza si accordino su norme e procedure comuni. Secondo la Commissione, un'applicazione efficace delle norme in materia di concorrenza dipende, in misura sempre maggiore, dalla cooperazione con altri enti preposti alla tutela della concorrenza.

A livello bilaterale, la Commissione conduce negoziati su accordi di libero scambio, con l'intento di includere disposizioni in materia concorrenza e aiuti di Stato nel quadro di tali accordi². Inoltre, la Commissione è coinvolta in numerose attività di cooperazione con le Autorità garanti della concorrenza in una serie di paesi terzi, sulla base di accordi o di protocolli d'intesa³.

La Commissione riferisce che si sta adoperando per affermare maggiormente la sua posizione nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, al fine di favorire condizioni di parità a livello mondiale riguardo alle sovvenzioni.

La Commissione dichiara di aver apprezzato il sostegno mostrato dal Parlamento a favore di una politica di concorrenza rigorosa volta a tutelare l'integrità del mercato interno e in grado di consentire ai cittadini di beneficiare di prezzi competitivi e di scegliere servizi e beni innovativi presenti sul mercato.

² La Commissione ha proseguito nel 2017 i negoziati con il Messico

(l'accordo politico è stato raggiunto il 21 aprile 2018), il Mercosur e l'Indonesia, e ne ha avviati altri con il Cile e l'Azerbaijan.

³ L'elenco dei negoziati commerciali, aggiornato a dicembre 2018, è consultabile all'indirizzo internet: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf. Si veda altresì il

Il 31 gennaio 2019 il **Parlamento europeo** ha approvato una [risoluzione](#) sulla relazione annuale sulla politica di concorrenza della Commissione europea mediante la quale, tra l'altro:

- plaude alla relazione 2017 sulla politica di concorrenza della Commissione, come pure agli sforzi e alle attività della stessa per garantire l'efficace applicazione delle norme sulla concorrenza nell'Unione a vantaggio di tutti i cittadini dell'UE, in particolare dei consumatori in una posizione vulnerabile;
- invita la Commissione a continuare a garantire la piena applicazione delle norme dell'UE in materia di concorrenza, prestando particolare attenzione alle difficoltà incontrate dalle PMI, e ad **evitarne un'applicazione disomogenea negli Stati membri**;
- invita la Commissione ad analizzare attentamente le notevoli **ricadute negative** che la proposta **fusione tra Siemens e Alstom** potrebbe avere sulla competitività del mercato ferroviario europeo e le relative incidenze pregiudizievoli per gli utenti ferroviari;
- ritiene che la politica della concorrenza debba contribuire a favorire la transizione energetica in tutta l'UE, stimolare l'integrazione economica e sociale in Europa, sostenere le attività agricole ecologicamente sostenibili, limitare la possibilità delle grandi imprese energetiche di aumentare i prezzi delle forniture energetiche ed evidenzia il ruolo cruciale della politica della concorrenza per l'ulteriore sviluppo del mercato unico digitale;
- reputa importante garantire il corretto funzionamento dei meccanismi di ricorso collettivo nell'Unione intesi ad assicurare che i consumatori danneggiati da pratiche anticoncorrenziali siano adeguatamente risarciti;
- plaude alla proposta della Commissione sull'imposizione dei servizi digitali quale misura fondamentale per garantire che il **settore digitale paghi la sua giusta quota di tasse** fintantoché non sarà adottata una soluzione permanente che consentirà di tassare gli utili nel luogo in cui è creato il valore;
- si compiace della decisione antitrust della Commissione di comminare a Google una sanzione pecuniaria di 4,34 miliardi di euro per pratiche illecite concernenti i dispositivi mobili Android volte a rafforzare il predominio del suo motore di ricerca;

- invita la Commissione a proseguire e addirittura intensificare gli sforzi riguardo alle indagini sull'abuso di posizioni di mercato dominanti a svantaggio dei consumatori dell'UE e chiede alla Commissione stessa di **monitorare i monopoli pubblici esistenti** e, contemporaneamente, la legittimità delle gare per le concessioni al fine di prevenire qualsiasi distorsione eccessiva della concorrenza;
- esprime **preoccupazione** per la presunta incapacità dell'OMC di affrontare la questione delle **economie non di mercato**, nonché le distorsioni della concorrenza provocate da sovvenzioni e interventi statali, pur credendo fermamente nel ruolo fondamentale dell'OMC.

LA *POLICY* DI CONTROLLO SULLE IMPRESE DOMINANTI

Alcuni casi specifici di intervento da parte della Commissione europea

Gli interventi sul settore digitale

Il settore tecnologico dell'**informazione** e della **comunicazione** (ICT) è uno di quelli su cui si è maggiormente concentrata la *policy* "antitrust" della Commissione europea.

I casi più rilevanti hanno riguardato il comportamento di *Google* e le sue pratiche di limitazione della competizione, attuate con modalità che violano le norme antitrust dell'UE. Soprattutto, la citata società avrebbe **negato ai consumatori europei la possibilità di scegliere liberamente i servizi e di sfruttare appieno i vantaggi dell'innovazione**. Secondo la Commissione, nel settore digitale è fondamentale impedire alle imprese di successo che dominano il mercato di utilizzare il loro potere per sopprimere la concorrenza, poiché ciò potrebbe avere effetti estremamente negativi non solo nell'ambito competitivo specifico, ma sull'intero sistema economico, a causa degli effetti negativi sull'innovazione.

Nel giugno del 2017, la Commissione ha rilevato che *Google* aveva **abusato della sua posizione dominante** sul mercato in quanto motore di ricerca, promuovendo il proprio servizio di acquisti comparativi tra i risultati della ricerca.

Il prodotto di punta di *Google* è il suo motore di ricerca che fornisce risultati di ricerca ai consumatori, che pagano il servizio con i loro dati. Nel 2004, *Google* è entrata nel mercato distinto dei servizi di acquisti comparativi in Europa, con un prodotto attualmente denominato "*Google Shopping*". Dal 2008, *Google* ha cominciato ad attuare una strategia per affermare il proprio servizio di acquisti comparativi sui mercati europei, facendo leva sulla propria posizione dominante nella ricerca generica su Internet anziché sulla capacità di competere in base ai propri meriti. *Google* **ha sistematicamente attribuito una posizione preminente al proprio servizio di acquisti comparativi** e ha retrocesso i servizi concorrenti di acquisti comparativi nelle pagine dei suoi risultati di ricerca. I dati dimostravano che anche i servizi concorrenti più alti in graduatoria finivano in media solo **a pagina quattro** dei risultati di ricerca su *Google* e altri figuravano ancora più in basso. Il servizio di acquisti comparativi di *Google* non era invece soggetto agli algoritmi di ricerca generica, per cui non

veniva retrocesso. Tale servizio risultava quindi molto più visibile ai consumatori nei risultati della ricerca su *Google* rispetto ai servizi concorrenti. I dati disponibili indicano che i consumatori cliccano molto più spesso sui risultati più visibili, ossia quelli che appaiono più in alto su *Google*. A seguito delle pratiche appena descritte, il traffico verso il servizio di acquisti comparativi offerto da *Google* è aumentato in modo significativo, mentre i concorrenti hanno subito notevoli perdite di traffico su base costante.

Sulla base di tali considerazioni, la Commissione ha imposto a *Google* un'**ammenda di 2,42 miliardi di euro** per violazione delle norme antitrust dell'UE. In base alla decisione della Commissione, *Google* deve inoltre rispettare il principio della parità di trattamento tra i servizi di acquisti comparativi concorrenti e il proprio.

Nel luglio del 2018, la Commissione ha inflitto a *Google* un'**ulteriore ammenda di 4,34 miliardi di euro** per pratiche illegali riguardanti le restrizioni messe in atto dal 2011 nei confronti dei produttori di dispositivi *Android* e degli operatori di reti mobili volte a consolidare la propria posizione dominante nel comparto delle ricerche generiche su Internet. In quella circostanza, Margrethe Vestager, Commissaria responsabile per la concorrenza, ha dichiarato: "L'Internet mobile, che costituisce oggi più della metà del traffico Internet globale, ha cambiato la vita di milioni di europei. Il caso in oggetto riguarda tre tipi di restrizioni che Google ha imposto ai produttori di dispositivi mobili che utilizzano *Android* e agli operatori di rete per fare in modo che il traffico che transita su tali dispositivi venga indirizzato verso il motore di ricerca di *Google*. Agendo in tal modo, *Google* ha utilizzato *Android* come strumento per consolidare la posizione dominante del proprio motore di ricerca. Tali pratiche hanno negato ai concorrenti la possibilità di innovare e di competere in base ai propri meriti ed hanno negato ai consumatori europei i vantaggi di una concorrenza effettiva nell'importante comparto dei dispositivi mobili. Ai sensi delle norme antitrust dell'UE, si tratta di una condotta illegale."

In particolare, *Google* ha imposto ai produttori di preinstallare l'**applicazione *Google Search***, grazie alla quale l'impresa ottiene la maggior parte delle proprie entrate, e la sua **applicazione di *browsing* (*Chrome*)** come condizione per la concessione della licenza relativa al portale di vendita di applicazioni di *Google* (*Play Store*); ha pagato alcuni grandi produttori e operatori di reti mobili affinché preinstallassero a titolo esclusivo l'applicazione *Google Search* sui loro dispositivi e ha impedito ai

produttori che desideravano preinstallare le applicazioni *Google* di vendere anche un solo dispositivo mobile intelligente (cd. *smartphone*) funzionante con versioni alternative di *Android* non approvate da *Google*.

Nel 2005, *Google* ha acquistato la versione originale del sistema operativo *Android* per dispositivi mobili, che ha in seguito costantemente sviluppato. Oggi l'80% circa dei dispositivi mobili intelligenti in Europa e nel mondo utilizza *Android*. Quando sviluppa una nuova versione di *Android*, *Google* pubblica il codice sorgente *online*, permettendo ai terzi, in linea teorica, di scaricare il codice e di modificarlo per creare versioni diverse di *Android*. Il codice sorgente di *Android* accessibile al pubblico copre le caratteristiche di base di un sistema operativo per dispositivi mobili intelligenti, ma non le applicazioni e i servizi *Android* di proprietà di *Google*. I produttori di dispositivi che desiderano ottenere tali applicazioni e servizi devono stipulare un contratto con *Google*, nel quadro del quale *Google* impone alcune specifiche restrizioni. *Google* ha inoltre stipulato contratti, applicando alcune di queste restrizioni, con alcuni grandi operatori di reti mobili, i quali possono determinare quali applicazioni e servizi installare sui dispositivi venduti agli utenti finali.

La decisione della Commissione riguarda **tre tipi specifici di restrizioni contrattuali** che *Google* ha imposto ai produttori di dispositivi e agli operatori di reti mobili e che hanno permesso a *Google* di utilizzare *Android* come strumento per consolidare la posizione dominante del proprio motore di ricerca:

- 1) l'abbinamento illegale delle applicazioni *Google* relative alla ricerca e al *browsing*;
- 2) pagamenti illegali in cambio della preinstallazione di *Google Search*;
- 3) ostruzione illecita dello sviluppo e della distribuzione di sistemi operativi *Android* concorrenti.

La decisione della Commissione impone a *Google* di porre un termine effettivo alla sua condotta illegale entro 90 giorni dalla data della decisione.

La responsabilità di garantire il rispetto della decisione della Commissione spetta esclusivamente a *Google*. La Commissione ha dichiarato che avrebbe monitorato attentamente il rispetto della decisione da parte di *Google*, la quale è tenuta ad informare la Commissione in merito alle modalità con cui intende ottemperare ai propri obblighi.

In caso di mancato rispetto della decisione della Commissione, *Google* sarebbe tenuta a versare penalità che potranno arrivare fino al 5% del giro d'affari mondiale medio giornaliero di *Alphabet*, la società madre di *Google*. La Commissione dovrebbe determinare l'eventuale inadempienza in una decisione separata, facendo scattare l'obbligo di pagamento dalla data in cui l'inadempienza ha preso inizio.

La Commissione **ha continuato a indagare** sui possibili abusi di posizione dominante da parte di *Google* in un altro caso, relativo agli annunci di **intermediazione pubblicitaria** di *Google* che appaiono su altri siti Internet (*AdSense*), avviato nel luglio 2016 e non ancora concluso.

Sempre con riferimento al settore digitale, la Commissione ha inoltre esaminato gli **accordi di distribuzione di Amazon** con gli editori di *e-book in Europa*. La Commissione ha avviato un'indagine in quanto temeva che alcune clausole incluse negli accordi di distribuzione degli *e-book* da parte di *Amazon* potessero aver violato le norme antitrust dell'UE. Tali clausole, a volte denominate clausole "della nazione più favorita" invitavano gli editori ad offrire ad *Amazon* termini e condizioni simili, o migliori, di quelli offerti ai suoi concorrenti e a informare *Amazon* circa termini alternativi o più favorevoli di quelli riservati ai concorrenti di *Amazon*. La Commissione ha considerato che, in virtù di tali clausole, per altre piattaforme di *e-book* potrebbe risultare più difficile sviluppare servizi innovativi per gli *e-book* o concorrere in modo efficace con *Amazon*.

Amazon ha cercato di rispondere alle preoccupazioni della Commissione proponendo di non attuare, introdurre o cambiare i termini degli accordi con gli editori. Gli impegni proposti inizialmente da *Amazon* sono stati rivisti in seguito alle osservazioni formulate dalle parti interessate. A maggio 2017, la Commissione ha **concluso che la versione finale modificata degli impegni costituiva una soluzione opportuna, efficace e completa alle preoccupazioni espresse in merito alla concorrenza**. Tali impegni permetteranno di garantire innovazione e concorrenza leale nel mercato europeo degli *e-book*, il cui valore supera il miliardo di euro, e di aumentare la scelta e la concorrenza a vantaggio dei consumatori europei.

L'acquisizione di *Chantiers de l'Atlantique* (già *STX France*) da parte di Fincantieri

L'apertura di un'istruttoria da parte della Commissione europea

In data 8 gennaio 2019, la Commissione europea ha [comunicato](#) di aver accolto la richiesta presentata dalla Francia e dalla Germania di esaminare il progetto di acquisizione di *Chantiers de l'Atlantique* (già *STX France*) da parte di Fincantieri alla luce del regolamento UE sulle concentrazioni. La Commissione ha ritenuto che l'operazione potesse danneggiare la concorrenza a livello europeo e globale.

Fincantieri è un gruppo italiano di costruzioni navali, il cui capitale è in gran parte detenuto dalla Cassa depositi e prestiti (attraverso Fintecna, CDP detiene il 71,64% dei titoli azionari di Fincantieri), a sua volta partecipata in via maggioritaria dallo **Stato italiano**. Il gruppo Fincantieri è attivo principalmente nella progettazione e costruzione di navi mercantili, navi militari e navi specializzate offshore di alta gamma. Fornisce inoltre servizi agli armatori, progetta e realizza attrezzature meccaniche. Fincantieri è il **più grande costruttore navale d'Europa**.

Chantiers de l'Atlantique è una società di costruzioni navali francese con sede a *Saint-Nazaire*, il cui capitale è in larga parte [detenuto](#) dallo Stato francese attraverso l'*Agence des participations de l'État* (l'agenzia di partecipazioni azionarie del **governo francese**). *Chantiers de l'Atlantique* è principalmente attivo nella progettazione e costruzione di navi passeggeri. Fornisce inoltre servizi agli armatori.

Il progetto di acquisizione di *Chantiers de l'Atlantique* da parte di Fincantieri, **pur non raggiungendo le soglie di fatturato stabilite dal regolamento UE sulle concentrazioni per le operazioni notificabili alla Commissione europea, è stato notificato per l'autorizzazione in Francia e Germania**. La Francia ha presentato una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, del [regolamento comunitario sulle concentrazioni \(139/2004\)](#). Questa disposizione consente a uno o più Stati membri di chiedere alla Commissione di esaminare qualsiasi concentrazione che, pur non avendo dimensione comunitaria, incide sul commercio fra Stati membri e rischia di incidere in misura significativa sulla concorrenza nel territorio dello Stato o degli Stati membri che presentano la richiesta. La Germania ha aderito alla richiesta di rinvio presentata dalla Francia.

Sulla base delle informazioni fornite da Francia e Germania, e fatti salvi gli esiti della propria completa istruttoria, la Commissione **ha ritenuto che l'operazione potesse danneggiare in modo significativo la concorrenza nella costruzione navale**, in particolare nel mercato globale delle navi da crociera. La Commissione ha inoltre ritenuto di essere nella posizione migliore per esaminare i potenziali effetti transfrontalieri della transazione. Pertanto l'acquisizione di *Chantiers de l'Atlantique* da parte di Fincantieri sarà esaminata dalla Commissione e le informazioni sulla transazione saranno disponibili sul sito *web* della concorrenza della Commissione nel registro dei casi pubblici con il numero di caso M.9162.

Il progetto di concentrazione fra Siemens e Alstom

In data 8 giugno 2018 è pervenuta alla Commissione **la notifica preventiva di un progetto di concentrazione** in conformità dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 139/2004 riguardante **la tedesca Siemens e la francese Alstom**. Il progetto prevede l'acquisizione da parte di *Siemens* del controllo su *Alstom* mediante l'acquisto di azioni ([Caso M.8677](#) — *Siemens/Alstom*).

Siemens opera su scala mondiale in diversi settori aziendali connessi all'elettrificazione, all'automazione e alla digitalizzazione. La divisione *Mobility* di *Siemens* offre un'ampia gamma di materiale rotabile, soluzioni di segnalamento e automazione del traffico ferroviario, sistemi di elettrificazione ferroviaria, tecnologia per il traffico stradale, soluzioni informatiche e diversi prodotti e servizi relativi al trasporto ferroviario e stradale di merci e passeggeri.

Alstom opera su scala mondiale nel settore del trasporto ferroviario fornendo un'ampia gamma di materiale rotabile, servizi personalizzati di manutenzione e modernizzazione, offerte specifiche per i passeggeri e soluzioni nel campo delle infrastrutture, della mobilità digitale e del segnalamento.

A seguito di un esame preliminare, la Commissione ha ritenuto che la concentrazione notificata **potesse rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento sulle concentrazioni**. Il 13 luglio 2018 la Commissione ha deciso di avviare la procedura avendo constatato che la concentrazione notificata suscitava seri dubbi quanto alla sua compatibilità con il mercato comune. L'avvio di procedura ha comportato l'apertura di una seconda fase istruttoria.

Ad esito della stessa, con [comunicato del 6 febbraio 2019](#), la Commissione europea ha reso noto di aver **vietato la proposta di acquisizione di Alstom da parte di Siemens**. Secondo la Commissione, infatti, la progettata concentrazione avrebbe danneggiato la concorrenza nei mercati ferroviari, dei sistemi di segnalazione e dei treni ad altissima velocità. Inoltre, le parti non avrebbero offerto rimedi sufficienti per affrontare dette preoccupazioni.

La concentrazione avrebbe creato l'indiscusso *leader* in alcuni mercati e un operatore dominante nei treni ad altissima velocità. **In entrambe le aree avrebbe ridotto significativamente la concorrenza**, privando i clienti, compresi gli operatori ferroviari e i gestori dell'infrastruttura ferroviaria, di una scelta di fornitori e prodotti.

La Commissione ha **ricevuto diverse denunce** durante la sua indagine, da parte di clienti, concorrenti, associazioni industriali e sindacati. Ha inoltre ricevuto commenti negativi da diverse autorità nazionali della concorrenza nello Spazio economico europeo (SEE).

Le parti interessate temevano che la transazione proposta avrebbe danneggiato in modo significativo la concorrenza e avrebbe ridotto l'innovazione nei sistemi di segnalazione e nel materiale rotabile ad altissima velocità, portando alla chiusura di concorrenti più piccoli e a più alti prezzi e minore scelta per i consumatori.

Secondo la Commissione, la creazione di un **reale ed effettivo mercato ferroviario europeo** dipende in modo cruciale dalla disponibilità di sistemi di segnalazione (l'insieme di segnali fissi e mobili, luminosi o meno, di tabelle, cartelli indicatori e tutto ciò che è necessario ad assicurare una corretta e sicura circolazione dei treni sulle linee ferrate) che siano conformi allo *standard* del sistema europeo di controllo dei treni (ETCS) a prezzi di concorrenza. Gli investimenti in sistemi di segnalazione conformi a tale *standard* consentiranno ai treni di operare in modo sicuro e rapido tra i confini tra gli Stati membri. I nuovi investimenti nei treni sono fondamentali per la transizione verso una mobilità più rispettosa del clima e sostenibile dal punto di vista ambientale.

Le parti **non hanno avanzato argomenti sostanziali per motivare perché la transazione avrebbe creato specifiche efficienze** a seguito della concentrazione. In tutti i mercati prima indicati, la pressione concorrenziale dei restanti concorrenti non sarebbe stata sufficiente per garantire una concorrenza effettiva.

Nell'ambito della sua indagine, la Commissione ha esaminato attentamente anche il panorama della concorrenza nel resto del mondo. In

particolare, ha studiato la potenziale **futura concorrenza globale dei fornitori cinesi al di fuori dei loro mercati nazionali**.

Per quanto riguarda **i sistemi di segnalazione**, l'indagine della Commissione ha confermato che i fornitori cinesi non sono oggi presenti nel SEE, che non hanno nemmeno tentato di partecipare a nessuna gara d'appalto finora e quindi sarà necessario molto tempo prima che essi possano diventare fornitori credibili per i gestori dell'infrastruttura europea.

Per quanto riguarda **i treni ad altissima velocità**, la Commissione ritiene altamente improbabile che un nuovo soggetto proveniente dalla Cina rappresenterebbe un vincolo concorrenziale per le parti della concentrazione nel prossimo futuro.

I rimedi proposti dalle società partecipanti alla concentrazione devono affrontare pienamente i rilievi della Commissione in relazione ai futuri assetti concorrenziali. Quando si evidenziano criticità a causa del venir meno della concorrenza diretta tra le società interessate dalla concentrazione, i rimedi che prevedono una cessione strutturale sono generalmente preferibili ad altri tipi di rimedi, dal momento che essi sostituiscono immediatamente la concorrenza nei mercati, che sarebbe venuta meno per effetto della concentrazione. Tali soluzioni strutturali sono state offerte dalle parti e accettate dalla Commissione in alcune concentrazioni precedenti.

Tuttavia, nel caso di specie, **i rimedi offerti dalle parti non hanno affrontato adeguatamente i rilievi** della Commissione in materia di concorrenza. In particolare:

- **nei sistemi di segnalazione principale**, il rimedio proposto era un complesso insieme di risorse di *Siemens* e *Alstom*, con alcune risorse trasferite in tutto o in parte, e altre concesse in licenza o copia. Le attività e i siti di produzione avrebbero dovuto essere separati, con personale non sempre trasferito. Inoltre, l'acquirente delle risorse avrebbe dovuto continuare a dipendere dal nuovo soggetto derivante dalla concentrazione per una serie di accordi di licenza e di servizio. Di conseguenza, il rimedio proposto non prevedeva alcuna attività autonoma che un eventuale acquirente avrebbe potuto usare per competere in modo efficace ed indipendente contro la società risultante dalla concentrazione.
- **nel materiale rotabile ad altissima velocità**, le parti si sono offerte di cedere un treno attualmente non in grado di raggiungere velocità molto elevate (il Pendolino di *Alstom*) o, in alternativa, una licenza

per la tecnologia ad altissima velocità, denominata "Velaro", della *Siemens*. La licenza era soggetta a molteplici condizioni restrittive e ritiri, che sostanzialmente non avrebbe dato innanzi tutto all'acquirente la capacità e l'incentivo a sviluppare un treno ad altissima velocità in grado di competere.

La Commissione ha chiesto il parere dei partecipanti al mercato in merito al rimedio proposto e il **riscontro è stato negativo per entrambi i settori**.

Ciò ha confermato la posizione della Commissione secondo cui i rimedi offerti da *Siemens* non erano sufficienti ad affrontare i gravi problemi di concorrenza e non sarebbero stati in grado di impedire l'aumento dei prezzi e la diminuzione della scelta per gli operatori ferroviari e i gestori dell'infrastruttura. Di conseguenza, **la Commissione ha vietato la transazione proposta**.

Il manifesto franco-tedesco per una politica industriale europea adeguata al XXI secolo

Il *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* e il *Ministère de l'économie et des finances* hanno predisposto congiuntamente un **manifesto franco-tedesco per una politica industriale europea adeguata al XXI secolo** (19 febbraio 2019). Il documento muove dalla constatazione secondo cui la forza economica dell'Europa nei prossimi decenni dipenderà enormemente dalla sua capacità di rimanere una potenza manifatturiera e industriale globale.

Secondo il manifesto, la futura strategia industriale europea dovrebbe essere costruita attorno a tre pilastri. Il **primo** prevede massicci **investimenti nell'innovazione**, articolati intorno ai seguenti principi: creare una strategia europea per il finanziamento della tecnologia nell'ambito di *InvestEU*; favorire un forte impegno dell'UE per l'innovazione radicale nel quadro del [Consiglio europeo per l'innovazione](#) (EIC); conseguire una *leadership* mondiale nel campo dell'intelligenza artificiale; assicurare che l'Ue sia in grado di produrre tecnologie innovative e all'avanguardia; assicurare che i mercati finanziari dell'UE supportino l'innovazione nell'industria.

Il **secondo obiettivo** consiste nell'**adeguamento del quadro normativo dell'Ue**. Il documento, pur ammettendo che le norme sulla concorrenza sono essenziali, evidenzia tuttavia che **le misure vigenti devono essere modificate per poter tenere adeguatamente conto delle considerazioni**

di politica industriale necessarie a favorire la competitività delle imprese europee sulla scena mondiale: al riguardo, il testo ricorda come oggi, tra le prime 40 maggiori aziende al mondo, solo 5 siano europee.

In particolare, si rileva come non esista parità di trattamento normativo a livello globale, con grave svantaggio per le imprese europee, tenuto conto che alcuni Stati finanziano in misura massiccia le proprie aziende. Quindi, pur riconoscendo l'esigenza che si continui a ricercare un più equo ed efficace trattamento a livello globale, Francia e Germania suggeriscono di esaminare diverse opzioni per quanto riguarda potenziali modifiche alle vigenti regole di concorrenza europee. Il manifesto sottolinea in particolare la necessità di dare **maggior peso al criterio del controllo e dei sussidi da parte dello Stato alle imprese nell'ambito del sistema di controllo delle concentrazioni** mentre, nell'attuale Regolamento europeo, non risulterebbe presente il riferimento a imprese di paesi terzi controllate o sussidiate dallo Stato.

Occorrerebbe inoltre **aggiornare le attuali linee guida sulle concentrazioni** tenendo maggiormente conto della concorrenza a livello globale, della potenziale concorrenza futura e dell'arco temporale in cui guardare allo sviluppo della concorrenza per dare maggiore flessibilità alla Commissione nella valutazione dei mercati rilevanti. Ciò consentirebbe un approccio alla concorrenza più dinamico e a lungo termine, su scala globale.

Per quanto riguarda la **dimensione globale dei mercati**, attualmente il Regolamento europeo sulle concentrazioni fa riferimento al fatturato totale realizzato "a livello mondiale" dall'insieme delle imprese interessate ai fini della determinazione della dimensione europea della concentrazione (art. 1, paragrafo 2, lett. a) e paragrafo 3, lett. a).

L'art. 2, paragrafo 1, comma 1, lett. a), prevede che, nella valutazione delle concentrazioni, la Commissione tenga conto della necessità di preservare e sviluppare una concorrenza effettiva nel mercato comune alla luce, segnatamente, della struttura di tutti i mercati interessati e della concorrenza effettiva o potenziale di imprese situate "all'interno o esterno della Comunità".

Si ricorda, al riguardo che il Regolamento sulle concentrazioni richiama le seguenti nozioni: **mercato comune**, **mercato distinto** (definito dall'art. 4, paragrafo 4, come un mercato all'interno di uno Stato membro che presenta tutte le caratteristiche di un mercato distinto e che rende quindi

necessario esaminare, interamente o in parte, la concentrazione dallo Stato membro in questione) e **mercato geografico di riferimento** (il quale è costituito, in base all'art. 9, paragrafo 7, da un territorio in cui le imprese interessate intervengono nell'offerta e nella domanda di beni e di servizi, nel quale le condizioni di concorrenza sono sufficientemente omogenee e che può essere distinto dai territori vicini, in particolare a motivo delle condizioni di concorrenza notevolmente diverse da quelle che prevalgono in quei territori. In questa valutazione occorre tener conto segnatamente della natura e delle caratteristiche dei prodotti o servizi in questione, dell'esistenza di ostacoli all'entrata, di preferenze dei consumatori, nonché dell'esistenza, tra il territorio in oggetto e quelli vicini, di differenze notevoli di parti di mercato delle imprese o di sostanziali differenze di prezzi).

Di particolare rilievo è poi la **proposta di valutare se il diritto di avocazione del Consiglio** (a cui in pratica spetterebbe il potere di rivedere le decisioni della Commissione) **potrebbe essere riconosciuto in casi ben determinati e subordinatamente al ricorrere di condizioni rigorose.**

Attualmente la Commissione, fatto salvo il controllo da parte della Corte di giustizia, ha "competenza esclusiva" per adottare le decisioni previste dal Regolamento sulle concentrazioni (art. 21, paragrafo 2).

Il Consiglio, su proposta della Commissione e in seguito alle relazioni da essa presentate, può intervenire su alcuni profili normativi generali del Regolamento (v. art. 1, paragrafo 5 e art. 4, paragrafo 6).

Nelle relazioni con i paesi terzi, l'art. 24, paragrafo 3, prevede che se la Commissione constata, sulla base delle relazioni concernenti il trattamento riservato alle imprese che hanno la loro sede o il loro campo principale di attività in Europa per quanto riguarda le concentrazioni nei paesi terzi o sulla base di altre informazioni, che un paese terzo non concede alle imprese che hanno la loro sede o il loro campo principale di attività nella Comunità un **trattamento analogo** a quello che la Comunità riserva alle imprese di tale paese terzo, essa può sottoporre al Consiglio proposte volte a ricevere un mandato di negoziato appropriato per ottenere possibilità di trattamento analoghe per le imprese che hanno la loro sede o il loro campo principale di attività nella Comunità.

Il manifesto si sofferma anche sull'osservazione che le recenti novità in materia di **regole europee sugli aiuti di Stato consentono agli Stati membri di finanziare importanti progetti di ricerca e innovazione**, tra

cui la prima applicazione industriale (IPCEI) in Europa. Pur dando atto che l'IPCEI è uno strumento utile per finanziare progetti innovativi su larga scala, si sottolinea tuttavia come esso sia molto complesso da attuare. Quindi - prosegue il documento - potrebbe essere opportuno modificare le condizioni di attuazione dell'ICPEI e, più in generale, far sì che gli orientamenti sugli aiuti di Stato forniscano un quadro chiaro, tenendo conto dell'obiettivo di sviluppare capacità industriali innovative in Europa.

Un'altra proposta richiama il **potenziale coinvolgimento di attori pubblici in settori specifici in determinati momenti per assicurare il loro successo a lungo termine.**

Il **terzo pilastro** menzionato nel manifesto **invoca misure efficaci per proteggere le tecnologie, le imprese e i mercati dell'UE.**

In tale contesto, occorre assicurare la piena attuazione del quadro europeo per il controllo degli investimenti esteri, di recente definizione. Esso deve poter essere efficacemente utilizzato dagli Stati membri per **proteggere le tecnologie e le risorse strategiche dell'Europa**, integrandolo con una severa legislazione nazionale, come quelle già in vigore in Francia e Germania. Tali Paesi chiedono a tutti gli Stati membri di sviluppare dei meccanismi di controllo, giacché si reputa possibile proteggere gli interessi dell'UE solo collettivamente.

Si richiede anche un efficace **meccanismo di reciprocità per gli appalti pubblici con Paesi terzi**, per cui sarebbe necessario migliorare ulteriormente e approvare il più rapidamente possibile la proposta di uno strumento di appalto internazionale, presentata dalla Commissione ed attualmente in fase di negoziazione. La reciprocità è forse uno dei sistemi più efficaci per avvicinarsi a una parità di condizioni a livello globale. Sulla questione degli appalti pubblici, occorrerebbe in ogni caso fare un uso migliore della flessibilità già attualmente consentita dalle norme sugli appalti pubblici, come, per esempio, la possibilità di considerare anche fattori diversi dal prezzo.

Infine, il manifesto **enuncia la più generale esigenza di monitorare e adattare costantemente, qualora necessario, la politica commerciale europea per difendere l'autonomia strategica dell'Ue**: ciò varrebbe per l'essenziale e urgente modernizzazione delle norme del WTO onde poter migliorare la trasparenza e combattere in modo più efficace le pratiche commerciali distorsive, compresi i sussidi eccessivi all'industria. Tale obiettivo è ritenuto "essenziale", pur nelle difficoltà legate al clima attuale.

Si segnala, peraltro, che, nelle conclusioni del Libro Bianco "[Verso un controllo più efficace delle concentrazioni nell'Ue](#)", la Commissione ha affermato che, nel complesso, *«il regolamento sulle concentrazioni riveduto, adottato nel 2004, costituisce un quadro adeguato per proteggere efficacemente la concorrenza e, quindi, i consumatori dagli effetti anticoncorrenziali delle concentrazioni e delle acquisizioni nel mercato interno. Questo quadro prevede al contempo la protezione della concorrenza e la rapida autorizzazione della grande maggioranza delle transazioni non problematiche. L'introduzione nel 2004 del criterio di ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva ha anche permesso alla Commissione di esaminare gli effetti non coordinati delle operazioni in cui l'entità derivante dalla concentrazione non avrebbe assunto una posizione dominante. Infine, i miglioramenti del sistema di rinvio hanno contribuito significativamente all'attribuzione dei casi all'autorità più idonea. Tuttavia, come già ricordato in precedenza, è possibile migliorare ulteriormente il controllo delle concentrazioni a livello dell'UE. In particolare, il presente Libro bianco propone di estendere la competenza della Commissione all'esame dei potenziali effetti anticoncorrenziali risultanti da acquisizioni di partecipazioni di minoranza non di controllo utilizzando un sistema di trasparenza mirato e non invasivo, e di rendere il sistema di rinvio dei casi più efficace ed efficiente razionalizzando la procedura di cui all'articolo 4, paragrafo 5, e modificando l'articolo 22 in modo da rafforzare il rispetto del principio dello sportello unico».*

Inoltre, la Commissione ha invitato a presentare osservazioni sul Libro bianco, in particolare sulle proposte e le problematiche sollevate nel Libro bianco e nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che lo accompagna, entro il 3 ottobre 2014.

Il contenuto della consultazione pubblica svolta è disponibile in [questa pagina](#).

INIZIATIVE UE VOLTE A GARANTIRE UN EQUO CARICO FISCALE

Le Istituzioni europee stanno portando avanti una strategia volta a **garantire che tutte le imprese**, grandi e piccole, **paghino la giusta quota di imposte nel luogo in cui realizzano gli utili**.

Come specificato dalla Commissione europea nella [Comunicazione](#) su ulteriori misure intese a rafforzare la trasparenza e la lotta contro l'evasione e l'elusione fiscali, presentata nel luglio 2016, fondamentale, per la realizzazione di tale strategia, è **contrastare l'evasione e l'elusione fiscali** (che, oltre a privare i bilanci pubblici di miliardi di euro di gettito l'anno, **falsano la concorrenza tra le imprese**), **migliorare la trasparenza fiscale e rafforzare la cooperazione tra le amministrazioni fiscali**.

Inoltre, come evidenziato dalla Commissione europea (si veda, al riguardo, la [scheda tematica](#) “Contenere la pianificazione fiscale aggressiva”), utilizzando tecniche di **pianificazione fiscale aggressiva**, alcune società (tipicamente le **imprese multinazionali**) sfruttano le lacune giuridiche dei sistemi fiscali e i disallineamenti tra le norme nazionali per **evitare di pagare la loro giusta quota di tasse**. Inoltre i regimi fiscali di molti Paesi consentono alle società di trasferire artificialmente gli utili nelle loro giurisdizioni, con l'effetto di incoraggiare tale pianificazione fiscale aggressiva.

La politica in materia fiscale è definita principalmente a livello nazionale. Tuttavia, al fine di garantire un'imposizione più equa e sostenere il principio dell'imposizione nel luogo in cui si esercita l'attività economica, e considerato il **carattere transfrontaliero dell'evasione e dell'elusione fiscali**, secondo la Commissione europea **l'intervento a livello strettamente nazionale è generalmente inefficace** per affrontare questi problemi; al contrario, un **approccio coordinato**, sia a **livello dell'UE**, che a **livello internazionale**, è ritenuto **fondamentale**.

A livello di UE sono state adottate diverse misure per **rafforzare la trasparenza fiscale e contrastare l'evasione e l'elusione fiscali** (*Vedi infra*) e, recentemente, il 15 gennaio 2019, la Commissione europea ha anche proposto una **transizione** graduale verso un sistema decisionale basato sul voto a **maggioranza qualificata** nella politica fiscale dell'UE che permetta, tra l'altro, di velocizzare e semplificare l'adozione delle iniziative UE in materia di fiscalità (*Vedi infra*).

A livello internazionale gli **sforzi per migliorare la cooperazione fiscale** tra i Governi si concentrano soprattutto in sede **OCSE** dove, tra l'altro, è stato adottato il cosiddetto "**pacchetto BEPS**" (*Base Erosion and Profit Shifting*) che consiste nell'adozione di **standard internazionali e modalità di approccio comuni** nei seguenti **ambiti**: contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva; erosione della base imponibile e trasferimento degli utili; scambio di informazioni attraverso il Forum globale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali; contrasto alla frode a danno dell'IVA; risoluzione delle controversie in caso di doppia imposizione.

L'UE partecipa, altresì, attivamente alle **discussioni globali** in materia di evasione ed elusione fiscale. Insieme all'OCSE, l'UE lavora per l'applicazione di standard minimi in tutto il mondo e partecipa al suddetto Forum globale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali.

Principali iniziative in sede UE

Negli ultimi anni, l'UE ha adottato una serie di misure per **rafforzare la trasparenza fiscale e contrastare l'evasione e l'elusione fiscali**. Di seguito, un **sintetico riepilogo di alcune delle principali iniziative**.

Misure sulla trasparenza fiscale e norme di trasparenza per gli intermediari

Per garantire che gli Stati membri dispongano delle informazioni di cui hanno bisogno per proteggere le loro basi imponibili e individuare efficacemente le imprese che cercano di eludere la loro giusta quota di tasse, è stata, in particolare, **approvata** la [direttiva \(UE\) n. 2015/2376](#) recante modifica della direttiva 2011/16/UE (direttiva sulla cooperazione amministrativa nel settore fiscale - **DAC**) per quanto riguarda lo **scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale**.

La direttiva impone agli Stati membri, dal 1° gennaio 2017, lo **scambio automatico** su base sistematica **di informazioni sui ruling fiscali preventivi transfrontalieri** nonché sugli **accordi preventivi sui prezzi di trasferimento**.

*La direttiva è stata recepita in Italia con il **decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 32**.*

Inoltre, è stata **approvata** la [direttiva \(UE\) n. 2018/822](#), recante nuove norme in materia di **trasparenza per gli intermediari della pianificazione**

fiscale (come consulenti fiscali, contabili, banche e avvocati). Scopo principale della direttiva è **rafforzare la trasparenza fiscale e la lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva** includendo nella citata direttiva DAC nuove disposizioni secondo cui **gli Stati membri sono tenuti** a stabilire norme ai fini della **comunicazione obbligatoria di informazioni** alle competenti autorità nazionali sui **sistemi di pianificazione fiscale potenzialmente aggressiva aventi un elemento transfrontaliero** ("meccanismi") da parte di "**intermediari**" e garantire che le autorità fiscali nazionali scambino automaticamente tali informazioni con le autorità fiscali di altri Stati membri utilizzando il meccanismo previsto dalla DAC.

Gli Stati membri hanno tempo **fino 31 dicembre 2019** per conformarsi alla direttiva.

Misure anti-elusione fiscale

Sono state adottate una serie **di misure** volte a **contrastare le pratiche fiscali aggressive delle grandi società**.

Si tratta, in particolare, della [direttiva \(UE\) 2016/1164](#) (cosiddetta *Anti Tax Avoidance Directive - ATAD 3*), recante **norme contro le pratiche di elusione fiscale** che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno, volta ad **affrontare** alcune delle **pratiche** che sono più comunemente utilizzate dalle **grandi società per ridurre il loro onere fiscale**.

Poiché la **direttiva riguardava solo i disallineamenti da ibridi all'interno dell'UE**, è stata poi adottata la [direttiva \(UE\) 2017/952](#), recante modifica della direttiva (UE) 2016/1164 relativamente ai **disallineamenti da ibridi con i Paesi terzi** che, appunto, ne amplia l'ambito di applicazione per garantire che le disposizioni coprano i disallineamenti da ibridi con i Paesi terzi.

La direttiva (UE) 2016/1164, così come modificata dalla direttiva (UE) 2017/952, è stata recepita in Italia con il decreto legislativo 29 novembre 2018, n. 142.

Inoltre, la [direttiva \(UE\) 2016/881](#), recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo **scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale**, ha introdotto l'**obbligo per le imprese multinazionali europee di presentare annualmente una rendicontazione Paese per Paese** (cosiddetto *country by country reporting*) di **talune informazioni fiscali**, che poi saranno oggetto di **scambio automatico** tra

Paese della capogruppo e Stati membri in cui le società controllate sono localizzate. La direttiva impone, quindi, **requisiti di trasparenza**, prevedendo che i gruppi di imprese multinazionali forniscano annualmente, per ogni giurisdizione fiscale in cui operano, alcune **informazioni rilevanti**, tra cui l'ammontare dei ricavi, gli utili lordi o le perdite, le imposte sul reddito pagate e maturate, il numero di addetti, il capitale dichiarato, gli utili non distribuiti e le immobilizzazioni materiali.

L'Italia ha introdotto all'interno dell'ordinamento nazionale una norma sul country by country reporting (CBCR) nella legge di Stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015 - articoli 145 e 146). In seguito, il D.M. 23 febbraio 2017 del Ministero dell'economia e delle finanze ha definito i termini e le modalità di invio delle rendicontazioni mentre l'Agenzia delle entrate, con un provvedimento del 28 novembre 2017, ha pubblicato le istruzioni per le multinazionali con sede in Italia tenute alla comunicazione dei dati delle società controllate, nell'ambito dello scambio automatico di informazioni in materia fiscale.

Infine, si segnala la [raccomandazione \(UE\) 2016/136](#) della Commissione europea relativa all'attuazione di **misure contro l'abuso dei trattati fiscali**.

Piano d'azione per la tassazione delle società

Il **17 giugno 2015** la Commissione europea ha lanciato un [Piano d'azione](#) per un regime equo ed efficace per **l'imposta societaria nell'UE**.

Il Piano individua **5 principali settori d'intervento**:

- **il rilancio della base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB);**
- **garantire l'effettiva tassazione nel luogo in cui sono generati gli utili;**
- **migliorare il contesto fiscale** delle imprese;
- **aumentare la trasparenza;**
- **migliorare la cooperazione** tra gli Stati membri contro l'elusione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva.

Collegate al suddetto Piano d'azione, si segnalano in particolare:

- la [direttiva \(UE\) 2017/1852](#) sui **meccanismi di risoluzione delle controversie in materia fiscale** nell'UE;

Essa punta a **migliorare il sistema di risoluzione delle controversie sugli accordi fiscali tra gli Stati membri**, dando così ai cittadini e alle imprese

maggior certezza e decisioni più tempestive. Riguarda, in particolare, le **controversie in materia di doppia o multipla imposizione** in cui due o più Paesi rivendicano il diritto di tassare lo stesso reddito o capitale imponibile. Gli Stati membri devono conformarsi alla direttiva entro il **30 giugno 2019**.

- il **rilancio della base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)**: il 25 ottobre 2016 la Commissione europea ha rielaborato la proposta **suddividendola in due proposte di direttiva**: la proposta di direttiva [COM\(2016\)685](#) relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società (CCTB) e la proposta di direttiva [COM\(2016\)683](#) relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB).
- la **proposta di direttiva (COM(2016)198)** che modifica la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la **comunicazione delle informazioni sull'imposta sul reddito da parte di talune imprese e succursali**.

In particolare, la Commissione europea ha proposto che le **multinazionali con un fatturato superiore a 750 milioni di euro e una presenza nell'UE debbano pubblicare una determinata serie di dati fiscali online**. Tali imprese dovranno rendere pubbliche le informazioni Paese per Paese per ogni Stato dell'UE, oltre che per le giurisdizioni fiscali che non rispettano le norme di buona *governance* fiscale. Dovranno, inoltre, essere comunicati i dati aggregati per operazioni effettuate nel resto del mondo. Tali norme, a giudizio della Commissione europea, **augmenteranno la responsabilità in materia fiscale delle grandi multinazionali**, consentendo ai cittadini di monitorare meglio il loro comportamento fiscale e incoraggiando le imprese a pagare le tasse dove producono utili, pur preservandone la competitività ed evitando di far gravare gli oneri sulle piccole imprese.

Lista UE delle giurisdizioni non cooperative in materia fiscale

La **lista UE delle giurisdizioni non cooperative in materia fiscale** ha lo scopo di **promuovere la buona governance** a livello mondiale al fine di massimizzare gli sforzi per **prevenire la frode fiscale** e l'evasione.

Le giurisdizioni che figurano nell'elenco hanno legislazioni e politiche fiscali e pratiche amministrative che determinano o possono determinare una perdita di gettito per gli Stati membri dell'UE.

Al **22 novembre 2018**, la lista UE era **composta** dai **seguenti Paesi**: Samoa americane; Guam; Samoa; Trinidad e Tobago; Isole Vergini degli Stati Uniti.

Tassazione dell'economia digitale

Il **21 marzo 2018** la Commissione europea ha presentato un **pacchetto di proposte in materia di tassazione dell'economia digitale**, con l'obiettivo di **adeguare le norme fiscali europee ai nuovi modelli imprenditoriali della realtà digitale**, al fine di assicurare che le imprese che operano nell'UE **paghino le tasse nel luogo in cui sono generati gli utili e il valore**.

Nel dettaglio, il pacchetto si articola nelle **seguenti proposte**:

- una **comunicazione** introduttiva, che definisce le linee di intervento [COM\(2018\)146](#);
- una **proposta di direttiva**, che stabilisce norme per la **tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa** [COM\(2018\)147](#);
- una **proposta di direttiva** relativa al **sistema comune d'imposta sui servizi digitali** applicabile ai ricavi derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali [COM\(2018\)148](#);
- una **raccomandazione**, che invita gli Stati membri ad **adattare le convenzioni in materia di doppia imposizione** concluse con Paesi terzi alle norme sulla tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa [C\(2018\)1650](#).

La Commissione europea **auspicava, in prima istanza, una soluzione del problema a livello globale in ambito OCSE**; tuttavia, in mancanza di progressi a livello internazionale, la Commissione europea ha deciso di presentare una propria iniziativa con l'intento di imprimere uno **slancio alla discussione internazionale e attenuare i rischi immediati**, oltre che di **evitare una frammentazione nella regolamentazione qualora gli Stati membri decidessero di adottare soluzioni a livello nazionale**.

In particolare, le proposte **prevedono**:

- l'**ampliamento del concetto di stabile organizzazione**, applicabile ai fini dell'imposta sulle società in ciascuno Stato membro, includendo il concetto di **presenza digitale significativa** attraverso la quale è esercitata un'attività;

- la definizione di **principi per l'attribuzione degli utili** a una presenza digitale significativa ai fini dell'imposta sulle società;
- l'istituzione di un **sistema comune d'imposta sui servizi digitali** («ISD») con **un'aliquota del 3%** applicabile ai **ricavi** derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali, in cui gli **utenti** contribuiscono significativamente al processo di creazione del valore.

In attesa di un'azione a livello internazionale, l'Italia con la legge di bilancio 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145) ha istituito un'imposta sui servizi digitali, che si applica ai soggetti che prestano tali servizi e che hanno un ammontare complessivo di ricavi pari o superiore a 750 milioni di euro, di cui almeno 5,5 milioni realizzati nel territorio italiano per prestazione di servizi digitali. L'imposta si applica con un'aliquota del 3% sui ricavi. Contestualmente, è stata abrogata l'imposta sulle transazioni digitali istituita dalla legge di bilancio 2018, che avrebbe dovuto applicarsi a decorrere dal 1° gennaio 2019.

Riforma dell'IVA

Il **7 aprile 2016** la Commissione europea ha presentato il **piano d'azione sull'IVA** ([COM\(2016\)148](#)) che definisce un percorso per giungere a uno **spazio unico europeo dell'IVA** in grado di contrastare le frodi, sostenere le imprese e aiutare l'economia digitale e il commercio elettronico.

L'IVA costituisce, sia pure per una quota marginale (circa il 12%), una delle entrate del bilancio UE. Il “**divario dell'IVA**” (**VAT GAP**), cioè la **differenza tra le entrate IVA previste e quelle effettivamente riscosse negli Stati membri**, secondo gli ultimi dati pubblicati nel settembre 2018 dalla Commissione europea, ammontava a **147,1 miliardi di euro** nel **2016**.

Facendo seguito al suddetto piano, sono state **approvate**:

- una serie di misure volte ad **agevolare gli adempimenti IVA per le imprese di commercio elettronico nell'UE**, per consentire ai consumatori e alle imprese, in particolare le start-up e le PMI, di acquistare e vendere più facilmente beni e servizi *online* (direttiva n. [2455/2017](#), regolamento n. [2454/2017](#), regolamento di esecuzione [2459/2017](#), [direttiva 2018/1713](#));
- una **riforma del sistema dell'IVA nell'UE**, al fine di migliorare e modernizzare il sistema per le amministrazioni e per le imprese

([regolamento 2018/1541](#), [regolamento 2018/1912](#) e [direttiva 2018/1910](#));

- la [direttiva 2018/2057](#) che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto con riguardo all'applicazione temporanea di un **meccanismo generalizzato di inversione contabile** (*reverse charge*) alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi al di sopra di una determinata soglia;
- il [regolamento 2018/1541](#) volto a rafforzare la **cooperazione amministrativa** al fine di migliorare la prevenzione della frode in materia di IVA;
- la [direttiva 2018/1695](#) recante modifica della direttiva 2006/112/CE, relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto, con riguardo al **periodo di applicazione del meccanismo facoltativo di inversione contabile** alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi e del meccanismo di reazione rapida contro le frodi in materia di IVA.

Inoltre, sono in corso i **negoziati** in particolare sulle seguenti misure:

- **proposte di direttiva** [COM\(2018\)20](#) e [COM\(2018\)21](#) per concedere **maggiore flessibilità agli Stati membri nel fissare le aliquote IVA** e creare un contesto fiscale più favorevole allo sviluppo delle PMI.

Attualmente, gli Stati membri possono applicare sul territorio nazionale un'aliquota ridotta del 5% a due diverse categorie di prodotti. Alcuni Stati membri applicano anche deroghe specifiche per ulteriori aliquote ridotte. Oltre all'**aliquota IVA normale di un minimo del 15%** (si veda, al riguardo, anche la recente [direttiva \(UE\) 2018/912](#) che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto, in relazione all'**obbligo di rispettare un'aliquota normale minima**), gli Stati membri potrebbero fissare: due aliquote ridotte distinte comprese tra il 5% e l'aliquota normale scelta dallo Stato membro; un'esenzione dall'IVA (o "tasso zero"); un'aliquota ridotta compresa tra lo 0% e le aliquote ridotte.

- la **proposta di direttiva** ([COM\(2018\)329](#)) riguardante le misure tecniche definitive per realizzare il futuro sistema dell'IVA nell'UE a prova di frode.

Il nuovo regime definitivo prevede che, in caso di fornitura intracomunitaria di beni, sia introdotta - in luogo dell'attuale distinzione tra cessione intracomunitaria (non imponibile) e acquisto intracomunitario

(imponibile) - la **sola operazione di cessione imponibile**, in principio in capo al fornitore debitore dell'imposta, con **tassazione nel luogo dove termina il trasporto o spedizione dei beni**, in ossequio al principio di tassazione nel Paese di destinazione. Tuttavia, si intende rendere debitore dell'imposta l'acquirente ove questi sia soggetto passivo certificato. Gli adempimenti formali e sostanziali dell'imposta si intende che vengano effettuati attraverso uno sportello unico, semplificando le comunicazioni specifiche attuali connesse al regime transitorio (elenchi riepilogativi limitati ai servizi). Si affida la disciplina degli obblighi di fatturazione alle norme dello Stato membro del fornitore.

Proposta per un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE

Anche al fine di **promuovere un sistema fiscale europeo più equo ed efficiente**, il **15 gennaio 2019** la Commissione europea ha presentato la comunicazione “**Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE**” ([COM\(2019\)8](#)) con cui ha proposto una **transizione in quattro fasi** verso il **voto a maggioranza qualificata** (in sostituzione dell'attuale unanimità) nell'ambito della procedura legislativa ordinaria in alcuni settori della politica fiscale condivisa dell'UE.

In particolare, nella **prima fase** gli Stati membri concorderebbero di ricorrere al voto a maggioranza qualificata nel caso di misure intese a migliorare la cooperazione e l'assistenza reciproca fra Stati membri nella **lotta all'evasione e alla frode fiscale** e per le iniziative amministrative che agevolano l'operato delle imprese nell'UE, come ad esempio gli obblighi di dichiarazione armonizzati.

Analogamente, nella **seconda fase** si introdurrebbe il voto a maggioranza qualificata per far avanzare le misure nelle quali l'imposizione sostiene altre finalità strategiche, come ad esempio la lotta ai cambiamenti climatici, la protezione dell'ambiente o il miglioramento della salute pubblica.

Il ricorso al voto a maggioranza qualificata nella **terza fase** contribuirebbe, secondo la proposta della Commissione europea, a modernizzare le norme dell'UE già armonizzate, come quelle in materia di **IVA** e di **accise**.

Infine, la **quarta fase** permetterebbe di passare al voto a maggioranza qualificata per i grandi progetti fiscali, quali la base imponibile consolidata

comune per l'imposta sulle società (CCCTB) e un nuovo sistema per l'imposizione dell'economia digitale.

La Commissione europea propone, infine, che gli Stati membri prendano in considerazione l'elaborazione della *terza e quarta fase* entro la **fine del 2025**.

LE DELOCALIZZAZIONI

Il tema delle delocalizzazioni di imprese beneficiarie di aiuti agli investimenti produttivi, a finalità regionale o meno, è stato indicato dal Gabinetto della Commissaria Vestager come potenziale spunto di discussione nel corso dell'Audizione. È possibile che al centro del dibattito vi siano **le misure che l'Italia ha introdotto al fine di scoraggiare le attività di delocalizzazione, in particolare tramite l'articolo 5** del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, recante disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese.

L'**articolo 5** del decreto-legge n. 87/2018 contiene infatti norme volte a introdurre **limiti alla delocalizzazione** delle imprese beneficiarie di aiuti agli investimenti produttivi, intervenendo su quanto già previsto in materia dall'articolo 1, commi 60 e 61, della legge di stabilità 2014.

Il successivo **articolo 6** prevede la **decadenza** dalla fruizione di specifici **benefici per le imprese - italiane ed estere, ma operanti nel territorio italiano** - che, avendo beneficiato di aiuti di Stato che prevedano una valutazione dell'impatto occupazionale non abbiano garantito il **mantenimento di determinati livelli occupazionali**.

I **commi 60 e 61** dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (**legge di stabilità 2014**) – che dalla legge in esame non sono esplicitamente abrogati - **dispongono in ordine alla decadenza dei contributi pubblici erogati in favore delle imprese in caso di delocalizzazione** della loro attività produttiva. In particolare, l'art. 1, comma 60 della citata legge di stabilità 2014, dispone che le imprese italiane ed estere operanti nel territorio nazionale beneficiarie di contributi pubblici in conto capitale, **qualora, entro tre anni dalla concessione degli stessi, delocalizzino la propria produzione dal sito incentivato a uno Stato non appartenente all'Unione europea, con conseguente riduzione del personale di almeno il 50 per cento, decadano** dal beneficio stesso e abbiano l'obbligo di restituire i contributi ricevuti. La disposizione trova applicazione ai **contributi erogati a decorrere** dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità, dunque, **dal 1° gennaio 2014**.

Più nel dettaglio l'articolo 5, al **comma 1**, dispone che le imprese italiane ed estere operanti nel territorio nazionale che abbiano beneficiato di un aiuto di Stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi ai fini dell'attribuzione del beneficio, **decadono** dal beneficio stesso qualora l'attività economica interessata o una parte di essa venga **delocalizzata in Stati non appartenenti all'Unione europea, ad eccezione degli Stati aderenti allo Spazio Economico europeo**⁴, entro **cinque anni** dalla data di conclusione dell'iniziativa agevolata.

In caso di decadenza, l'amministrazione titolare della misura di aiuto, anche se priva di articolazioni periferiche, applica anche una **sanzione amministrativa pecuniaria** del pagamento di una **somma di importo da 2 a 4 volte quello dell'aiuto fruito**.

Dunque, il **comma 1** sanziona con la revoca del beneficio la delocalizzazione degli investimenti produttivi effettuata in paesi extra UE, operando in modo più estensivo rispetto a quanto previsto dal citato articolo 1, comma 60, della legge di stabilità 2014, il quale pone come presupposto della revoca anche la riduzione del livello occupazionale in conseguenza della delocalizzazione produttiva dal territorio interessato dal beneficio.

Il **comma 2** dispone che, fuori dai casi previsti dal comma 1, le imprese italiane ed estere, operanti nel territorio nazionale, che abbiano beneficiato di un **aiuto di Stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi specificamente localizzati ai fini dell'attribuzione del beneficio, decadono** dal beneficio stesso **qualora l'attività economica interessata o una parte di essa venga delocalizzata dal sito incentivato in favore di unità produttive situate al di fuori dell'ambito territoriale del predetto sito**, in ambito nazionale, dell'Unione europea e degli Stati aderenti allo Spazio Economico Europeo, entro **cinque anni** dalla data di conclusione dell'iniziativa o del completamento dell'investimento agevolato.

⁴ Rientrano nello Spazio economico europeo (SEE) gli Stati membri dell'Unione europea, **l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia**. La base giuridica per lo Spazio Economico Europeo è rinvenibile nell'articolo 217 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (accordi di associazione). Il SEE è stato istituito nel 1994 allo scopo di estendere le disposizioni applicate dall'Unione europea al proprio mercato interno ai paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA). La Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein sono membri del SEE, mentre la Svizzera fa parte dell'EFTA ma non del SEE.

Il comma 2 fa in ogni caso **salvi i vincoli derivanti dalla normativa europea.**

In estrema sintesi, l'estensione territoriale del divieto di delocalizzazione, a disciplina sanzionatoria invariata, varia tra le fattispecie di aiuti di Stato genericamente destinati a investimenti produttivi (divieto per il solo territorio extra-UE e SEE) e aiuti di Stato a finalità regionale, dunque destinati a imprese operanti in una specifica area (divieto esteso a tutte le unità produttive che siano situate in altro "ambito territoriale", tanto in Italia quanto all'interno dell'UE e del SEE).

Va osservato in proposito che il diritto dell'UE conosce e legittima specifiche forme di sostegno e di aiuto ad investimenti produttivi a destinazione territoriale specifica. La *ratio* stessa della politica di coesione dell'Unione Europea è infatti quella di **ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni degli Stati membri e rafforzare la coesione economica**, sociale e territoriale; e le risorse finanziarie europee dei Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo e, per i Paesi che ne beneficiano, Fondo di coesione) unitamente a quelle di cofinanziamento nazionale, attraverso le quali tale politica viene perseguita, sono precipuamente destinate alle regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e alle cd. regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna).

In proposito, il [regolamento \(UE\) n. 1303/2013](#) che contiene le regole di programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) applicabili al periodo 2014-2020, all'articolo 70, dispone che **le operazioni sostenute dai fondi SIE, fatte salve talune deroghe e le norme specifiche di ciascun fondo, sono ubicate nell'area del programma.** Ai sensi del successivo articolo 71, nel caso di un'operazione che comporta investimenti in infrastrutture o investimenti produttivi, **il contributo fornito dai fondi SIE è rimborsato laddove, entro cinque anni dal pagamento finale al beneficiario o entro il termine stabilito nella normativa sugli aiuti di Stato, ove applicabile, si verifichi, per quanto di interesse, la cessazione o rilocalizzazione** di un'attività produttiva al di fuori dell'area del programma.

Anche la **disciplina degli aiuti di stato a finalità regionale**, ed in particolare il [regolamento UE n. 651/2014 *General Block Exemption Regulations* - GBER](#) prevede un obbligo di mantenimento dell'investimento nel territorio per un periodo di almeno tre anni per le PMI

e di cinque anni per le grandi imprese (art. 14, par. 5 Reg. GBER). La normativa europea citata, che sostanzialmente prevede un divieto di delocalizzazione trova la sua peculiare motivazione nella natura specifica e regionale dell'aiuto stesso, legittimata da una norma speciale del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articolo 107, par. 3, lett. c)).

Va per altro rilevato che né il regolamento sui Fondi strutturali 2014-2020, né il regolamento GBER prevedono ulteriori sanzioni oltre la restituzione dei contributi in caso di delocalizzazione, il che potrebbe tradursi in rilievi sulla liceità della disciplina sanzionatoria introdotta dalla legge n. 87/2018.

Si ricorda che l'articolo 1, paragrafo 2, lettera f), del [regolamento n. 1084 del 2017](#) introduce con un nuovo punto 61-bis) all'articolo 2 del regolamento (UE) n. 651/2014 la definizione di : *“delocalizzazione”*: *il trasferimento della stessa attività o attività analoga o di una loro parte da uno stabilimento situato in una parte contraente dell'accordo SEE (stabilimento iniziale) verso lo stabilimento situato in un'altra parte contraente dell'accordo SEE in cui viene effettuato l'investimento sovvenzionato (stabilimento sovvenzionato). Vi è trasferimento se il prodotto o servizio nello stabilimento iniziale e in quello sovvenzionato serve almeno parzialmente per le stesse finalità e soddisfa le richieste o le esigenze dello stesso tipo di clienti e vi è una perdita di posti di lavoro nella stessa attività o attività analoga in uno degli stabilimenti iniziali del beneficiario nel SEE.*

Lo stesso regolamento del 2017 ha introdotto nella disciplina del GBER relativa agli aiuti di stato a finalità regionale (art. 14, par. 6 del GBER stesso) la previsione per cui il beneficiario dell'aiuto stesso **deve confermare che non ha effettuato una delocalizzazione verso lo stabilimento in cui deve svolgersi l'investimento iniziale per il quale è richiesto l'aiuto, nei due anni precedenti la domanda di aiuto e si impegna a non farlo nei due anni successivi al completamento dell'investimento iniziale per il quale è richiesto l'aiuto.**

Si osserva che **anche la normativa nazionale che disciplina la concessione di agevolazioni alle attività produttive in specifiche zone territoriali** – come quelle in crisi o colpite da calamità – per il recupero e lo sviluppo del tessuto imprenditoriale nelle zone stesse, **già prevede la revoca dei benefici nel caso di trasferimento all'estero dell'attività di**

impresa prima che sia trascorso un periodo di tempo determinato dalla data di ultimazione del programma di investimenti.

Il successivo **comma 3** dell'art. 5 demanda a ciascuna amministrazione – per i bandi ed i contratti relativi alle misure di aiuto di propria competenza – la definizione dei tempi e delle modalità per il controllo del rispetto del vincolo di cui ai commi 1 e 2, nonché per la restituzione dei benefici fruiti in caso di accertamento della decadenza. L'importo del beneficio da restituire per effetto della decadenza è, comunque, maggiorato di un tasso di interesse **calcolato secondo il tasso ufficiale di riferimento** vigente alla data di erogazione o fruizione dell'aiuto, maggiorato di cinque punti percentuali.

Il **comma 4** mantiene ferma l'applicazione, per i benefici già **concessi o per i quali sono stati pubblicati i bandi**, nonché per gli investimenti agevolati già avviati, anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto, della disciplina vigente anteriormente alla medesima data, inclusa, nei casi ivi previsti la disciplina di cui all'articolo 1, comma 60 della legge di stabilità 2014.

Il **comma 5** dispone, al primo periodo, l'applicazione di quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123, il quale istituisce il privilegio dello Stato sui crediti derivanti dalla restituzione dei benefici, ne disciplina le modalità di recupero mediante iscrizione a ruolo e prevede che le restituzioni degli interventi in conseguenza della revoca **affluiscano all'entrata** del bilancio statale per essere interamente riassegnate e destinate a incrementare la disponibilità della misura di aiuto⁵.

Il comma 5 prevede altresì, al secondo periodo, che per gli aiuti di Stato concessi da Amministrazioni centrali dello Stato, **gli importi restituiti** ai sensi dell'articolo in esame affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, nel medesimo importo, all'amministrazione titolare della misura di aiuto e **vanno ad incrementare la disponibilità della misura stessa**.

⁵ In particolare, la norma prevede che i crediti nascenti dai finanziamenti erogati sono preferiti a ogni altro titolo di prelazione da qualsiasi causa derivante, ad eccezione del privilegio per spese di giustizia e di quelli per retribuzioni e provvigioni previsti dall'articolo 2751-bis del codice civile e fatti salvi i diritti preesistenti dei terzi.

Il comma 5-bis prevede che le **somme disponibili derivanti dalle sanzioni** applicate ai sensi del presente articolo, da parte delle amministrazioni centrali dello Stato, sono versate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Fondo di cui all'articolo 43, comma 3 del D.L. n. 112/2008 e sono destinate al finanziamento di **contratti di sviluppo ai fini della riconversione del sito produttivo in disuso** a causa della delocalizzazione dell'attività economica, eventualmente anche sostenendo l'acquisizione da parte degli *ex* dipendenti.

*Pertanto, dal combinato disposto del secondo periodo del comma 5 e della previsione introdotta dal comma 5-bis si evincerebbe che gli importi dei **benefici restituiti** dall'impresa in conseguenza della delocalizzazione siano destinati all'amministrazione titolare della misura di aiuto e vadano ad incrementare la disponibilità della misura stessa; mentre le somme disponibili derivanti dalle **sanzioni** applicate siano finalizzate al finanziamento di contratti di sviluppo ai fini della riconversione del sito produttivo in disuso.*

Il comma 6 definisce delocalizzazione il trasferimento **dell'attività economica specificamente incentivata** o di una sua parte dal sito produttivo incentivato ad altro sito, da parte della medesima impresa beneficiaria dell'aiuto o di altra impresa con la quale vi sia un rapporto di controllo ai sensi dell'articolo 2359 cc.

Quanto alla formulazione complessiva dell'articolo in esame, si osserva che esso fa riferimento alla revoca - in caso di delocalizzazione - dell' "aiuto di Stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi ai fini dell'attribuzione del beneficio", non specificando ulteriormente le tipologie di contributi pubblici di sostegno, in cui l'aiuto si sostanzia, che sono oggetto di revoca.

La disciplina contenuta nell'articolo 1, comma 60, della legge di stabilità 2014, invece, individuava le tipologie di contributi pubblici oggetto di revoca, richiamando quelli in conto capitale erogati in favore delle imprese.