

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.7.2009
COM(2009) 374 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Relazione sulla politica di concorrenza 2008

{SEC(2009) 1004}

Introduzione

1. Quest'anno per la prima volta la relazione annuale sulla concorrenza contiene un intero capitolo dedicato a un argomento che si ritiene rivesta particolare importanza nell'ambito della politica di concorrenza. L'argomento scelto per questa edizione è "Cartelli e consumatori".
2. La prima sezione della relazione illustra sommariamente il modo in cui sono stati ulteriormente sviluppati e applicati gli strumenti della politica di concorrenza, segnatamente le norme antitrust e le norme sulle concentrazioni e gli aiuti di Stato. La seconda affronta le modalità di introduzione di questi e altri strumenti nei settori scelti. La terza contiene una panoramica delle attività correlate ai consumatori sviluppate nel corso dell'anno di riferimento. La quarta si sofferma sulla collaborazione con la Rete europea della concorrenza (REC o ECN) e le giurisdizioni nazionali. La quinta descrive le attività internazionali. La sesta propone una sintesi descrittiva della collaborazione interistituzionale.
3. In ragione della difficilissima situazione economica e finanziaria vissuta dall'Europa nel 2008 e del suo impatto sull'efficienza economico-finanziaria delle imprese europee, nella presente relazione annuale si presta particolare attenzione alla valutazione delle misure di salvataggio e ristrutturazione formulata dalla Commissione europea. Una richiesta in tal senso è stata avanzata anche dal Parlamento europeo nella risoluzione riguardante le relazioni annuali sulla politica di concorrenza per gli anni 2006 e 2007¹.
4. Ulteriori informazioni sono reperibili in un dettagliato documento di lavoro dei servizi della Commissione e sul sito web della DG Concorrenza².

¹ Si veda il punto 30 della [risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2009 sulla politica di concorrenza 2006 e 2007](#) (2008/2243(INI)).

² http://ec.europa.eu/competition/index_it.html.

CAPITOLO DI APPROFONDIMENTO: CARTELLI E CONSUMATORI

5. Combattere i cartelli è fondamentale per garantire che in un determinato mercato di prodotti o servizi i benefici di un regime concorrenziale correttamente funzionante giungano al consumatore finale. I cartelli rappresentano una delle violazioni più gravi della normativa sulla concorrenza perché proteggono dalla concorrenza i loro aderenti che così possono aumentare i prezzi, limitare la produzione e ripartirsi i mercati. Il denaro finisce dunque nelle mani sbagliate, traducendosi in un danno per i consumatori sotto forma di prezzi più elevati e di una scelta di prodotti e servizi più ridotta.
6. Casi come il cartello delle banane³ dimostrano che l'impatto di un cartello sui consumatori finali può essere diretto se si tratta di acquirenti o utenti di un prodotto o un servizio. I prezzi più elevati risultanti dall'azione di cartelli che interessano servizi o prodotti di consumo incidono sulle tasche di coloro che li acquistano quotidianamente. L'intervento della Commissione inteso a garantire l'effettivo rispetto delle norme, come quello delle autorità garanti della concorrenza negli Stati membri, pone fine a tale sovrapprezzo impedendone l'applicazione in futuro, oltre a fungere da deterrente nei confronti delle imprese affinché non assumano più un simile comportamento.
7. Anche per quanto concerne i mercati sui quali i clienti diretti sono clienti industriali, dove la violazione delle norme di concorrenza avviene a monte nella catena di approvvigionamento, i consumatori beneficiano comunque, in ultima analisi, della lotta ai cartelli. Per esempio, nel caso *Vetri per auto*⁴, il prodotto era rappresentato da finestrini per auto che i consumatori acquistano come parte delle proprie vetture e quando richiedono interventi di riparazione. Il sovrapprezzo nel caso di componenti come i finestrini per auto incide sul prezzo complessivo della vettura o dell'intervento di riparazione. Non è possibile trasferire ai consumatori i vantaggi dei prezzi inferiori risultanti da un regime concorrenziale. Anche se un prezzo più elevato di un fattore produttivo può essere assorbito da un produttore prima della vendita del prodotto finale, esso comunque va a detrimento del consumatore se, per esempio, comporta l'eliminazione di altri servizi o una minore disponibilità finanziaria per l'innovazione e lo sviluppo di prodotti futuri migliori. Sebbene l'entità degli aumenti di prezzo possa essere contenuta, la loro somma può incidere sui grandi investimenti in innovazione, prodotti o servizi. A loro volta, i vantaggi della concorrenza vengono persi, ragion per cui ne soffre il benessere in generale.
8. Gli esempi citati poc'anzi dimostrano perché è fondamentale che la Commissione intervenga sia per fermare i cartelli sia per prevenirli. Quando la Commissione vieta un comportamento anticoncorrenziale e infligge ammende ai membri di un cartello, il suo fine ultimo non è soltanto punirli per il loro comportamento passato, bensì soprattutto scoraggiare ogni impresa dall'assumere o continuare a tenere un comportamento anticoncorrenziale. La Commissione in sé non si occupa di chiedere un risarcimento per i clienti nei singoli casi. Alla luce delle decisioni della Commissione si possono intraprendere azioni di risarcimento dinanzi alle

³ Comunicato stampa IP/08/1509 del 15.10.2008.

⁴ Comunicato stampa IP/08/1685 del 12.11.2008.

giurisdizioni nazionali (per ulteriori informazioni, si veda il capitolo 11 del Libro bianco in materia di azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust comunitarie⁵ in cui si descrivono proposte concrete a livello di politica per superare gli ostacoli che attualmente limitano un risarcimento effettivo).

9. L'effetto preventivo quando vengono inflitte ammende è più ampio rispetto al singolo caso concreto. Attraverso la sua politica in materia di ammende, la Commissione promuove una cultura di osservanza delle norme di concorrenza a livello di intero gruppo societario. Pertanto, anche se l'azione che conduce alla violazione delle norme viene commessa da singoli all'interno di un'entità più piccola di un'organizzazione o di una controllata, l'ammenda inflitta all'intera società mette in luce la responsabilità dei dirigenti e della direzione, dei consigli di amministrazione e dei soci/azionisti in merito alla necessità di prendere sul serio le norme di concorrenza, adoperandosi per evitare che vengano violate da qualunque membro del personale all'interno di qualsiasi impresa alla quale il gruppo partecipi. In questo modo, è probabile che l'ammenda inflitta in un caso di cartello abbia un impatto su un segmento più ampio del settore industriale in questione, che presumibilmente dovrebbe venire a conoscenza del caso e dei rischi associati all'organizzazione di accordi di cartello. Da ultimo, la Commissione infligge ammende più elevate ai trasgressori recidivi: nel caso in cui la stessa impresa commetta ripetute violazioni delle norme di concorrenza, è chiaro che il messaggio di una cultura dell'osservanza non è stato recepito con la dovuta serietà, per cui si ritiene necessario un deterrente più incisivo. Nel caso *Vetri per auto*, per esempio, la Commissione ha aumentato l'importo delle ammende per la società Saint-Gobain del 60% poiché si trattava di un trasgressore recidivo, visto che gli erano già state inflitte ammende per due cartelli nel settore del vetro piano⁶. Tali segnali sottolineano la necessità del rispetto della normativa, poiché la trasgressione reiterata o continuativa comporta un'ammenda nettamente superiore.
10. La Commissione può venire a conoscenza di cartelli in vari modi, per esempio analizzando un mercato alla ricerca di prove di un comportamento anticoncorrenziale o ottenendo prove da fonti diverse. Tali prove possono essere fornite direttamente dai consumatori o altri clienti delle imprese che violano la normativa, oppure da singoli collegati a un'impresa che intendono denunciare i trasgressori o dagli stessi membri di un cartello attraverso un programma di trattamento favorevole. Per tali membri, infatti, le forti ammende previste per un cartello possono costituire un incentivo a recedere dall'accordo segreto e a collaborare con la Commissione nell'ambito del programma di trattamento favorevole fornendo prove incriminanti. Tale serie di disposizioni non è volta di per sé a consentire ad alcuni trasgressori di sottrarsi alle ammende comminate per violazione delle norme, ma persegue invece l'obiettivo più nobile di porre fine ad accordi societari che comportano un danno, consentendo un'indagine mirata sugli stessi.

⁵ Per ulteriori informazioni sull'argomento e l'iniziativa intrapresa a livello di politica dalla Commissione in tale ambito, consultare l'indirizzo <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/index.html>.

⁶ Decisione della Commissione del 23 luglio 1984 sul caso COMP/30.988 *Vetro piano (Benelux)*, GU L 212 dell'8.8.1984, pag. 13, e decisione della Commissione del 7 dicembre 1988 sul caso COMP/31.906 *Vetro piano (Italia)*, GU L 33 del 4.2.1989, pag. 44.

11. Nell'ambito del programma di trattamento favorevole del 2006, la prima impresa che fornisce prove può ottenere la totale immunità dalle ammende, vantaggio che rappresenta un incentivo estremamente forte a infrangere il "codice di omertà" dei cartelli. Nel cartello *Cere per candele*, la prima impresa che ha contattato la Commissione per fornirle informazioni ha ottenuto la piena immunità e altri tre membri del cartello hanno ottenuto una riduzione dell'ammenda, calcolata in funzione sia del tempo intercorso sino al momento in cui si sono dichiarati disponibili a collaborare sia del loro livello di collaborazione. Il prerequisito per un trattamento di favore è infatti rappresentato dal fatto che l'impresa fornisca tutte le prove in suo possesso concorrendo in tal modo a dimostrare l'esistenza di un cartello.
12. Nel 2008, la Commissione ha proseguito l'azione di contrasto dei cartelli comminando ammende a 34 imprese⁷ per un totale di 2 271 milioni di euro in sette casi di cartello⁸. Nel caso *Vetri per auto*, essa ha inflitto l'ammenda più elevata mai imposta sino a oggi per un cartello, pari a 1 383 milioni di euro.
13. Sempre nel corso del 2008, i servizi della Commissione hanno anche formulato alcune stime generali del danno arrecato all'economia dai cartelli, esaminando a tal fine i 18 cartelli che erano stati oggetto di decisioni della Commissione negli anni 2005-2007, le dimensioni dei mercati interessati, la durata dei cartelli e le ipotesi molto prudenti già avanzate per quanto concerne il sovrapprezzo stimato. Presupponendo un sovrapprezzo compreso tra il 5% e il 15%, per i 18 cartelli si è calcolato un danno tra i 4 e gli 11 miliardi di euro. Considerando un sovrapprezzo medio del 10%, si ottiene una stima prudente del danno arrecato ai consumatori dai cartelli di 7,6 miliardi di euro, cifra che forse è ancora inferiore alla realtà. La letteratura economica sull'argomento suggerisce infatti che il sovrapprezzo medio può essere anche del 20-25%.
14. Tale cifra non tiene inoltre conto dei benefici della deterrenza e della promozione dell'osservanza delle norme presso le imprese derivanti dalle decisioni di divieto e dalle ammende comminate. Un'applicazione incisiva della normativa anticartello garantisce che venga scoraggiata la formazione di cartelli che potrebbero altrimenti essere costituiti. L'Office of Fair Trading (OFT) ha recentemente svolto un ampio studio specialistico sull'argomento, ipotizzando che, per ogni cartello scoperto, altri cinque non vengano potenzialmente attuati o vengano abbandonati, tesi che suggerisce la possibilità che si sia ottenuto un ulteriore risparmio derivante dalle decisioni sui 18 cartelli negli anni 2005-2007, probabilmente dell'ordine di circa 60 miliardi di euro.

⁷ Cifra che esclude le imprese che hanno ottenuto l'immunità dalle ammende per aver collaborato nell'ambito del programma di trattamento favorevole.

⁸ *NBR, Servizi internazionali di trasloco, Clorato di sodio, Fluoruro di alluminio, Cere per candele, Banane e Vetri per auto.*

1. STRUMENTI

1.1. Antitrust – Articoli 81 e 82 del trattato CE

1.1.1. Definizione delle norme e della politica

15. Il 2 aprile la Commissione ha adottato il **Libro bianco in materia di azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust comunitarie**⁹, che rientra in un progetto in atto della Commissione in materia di politica.
16. La Corte di giustizia europea ha stabilito che, secondo il diritto comunitario, qualunque soggetto può richiedere un risarcimento per il danno subito laddove sussista un rapporto causale tra il danno in questione e un accordo o una pratica vietati a norma dell'articolo 81 del trattato CE¹⁰; la Commissione, tuttavia, ha riscontrato che nella pratica soltanto di rado le vittime di violazioni delle norme antitrust ottengono un risarcimento.
17. Il Libro bianco formula proposte concrete per superare gli ostacoli che attualmente impediscono un risarcimento effettivo garantendo al tempo stesso il rispetto delle tradizioni e degli ordinamenti giuridici europei. Le raccomandazioni confrontano e soppesano diritti e obblighi sia del ricorrente che del convenuto e includono meccanismi di salvaguardia contro ogni abuso del diritto di azione. Se l'obiettivo principale perseguito è migliorare il risarcimento di tutte le vittime, nel contempo meccanismi di risarcimento più efficaci producono intrinsecamente utili effetti deterrenti. Infine, l'intento della Commissione è anche formulare orientamenti non vincolanti per quanto concerne la quantificazione dei danni nei casi antitrust al fine di agevolarne il calcolo.
18. Per quel che riguarda l'effettiva applicazione delle norme anticartello, è stato introdotto un nuovo meccanismo che permette alla Commissione di pervenire a una soluzione in merito ai casi di cartello mediante una procedura semplificata. Il **pacchetto concernente la transazione nei procedimenti**, entrato in vigore il 1° luglio 2008, è costituito da un regolamento della Commissione¹¹ accompagnato da una comunicazione della Commissione¹² in cui si illustra dettagliatamente il nuovo sistema. Se le imprese, avendo preso visione delle prove contenute nel fascicolo della Commissione, optano per il riconoscimento del loro coinvolgimento nel cartello indicando la natura precisa della loro violazione e la loro responsabilità al riguardo, l'ammenda comminata alle parti viene ridotta del 10%. Le transazioni sono intese a semplificare i procedimenti amministrativi e possono servire a ridurre le risorse

⁹ Per ulteriori informazioni sull'argomento e l'iniziativa intrapresa a livello di politica dalla Commissione in tale ambito, consultare l'indirizzo <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdam/ages/index.html>.

¹⁰ Cause riunite [C-295/04 - C-298/04](#), *Manfredi*, Racc. 2006, pag. I-6619. Si veda anche la causa [C-453/99](#), *Courage e Crehan*, Racc. 2001, pag. I.6297. Sebbene la Corte di giustizia si riferisca unicamente a violazioni dell'articolo 81 del trattato CE, dal ragionamento della Corte si ricava che le medesime considerazioni valgono anche per l'articolo 82 del trattato CE.

¹¹ Regolamento (CE) n. 622/2008 della Commissione, del 30 giugno 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 773/2004 per quanto riguarda la transazione nei procedimenti relativi ai cartelli ([GUL 171 dell'1.7.2008, pag. 3](#)).

¹² Comunicazione della Commissione concernente la transazione nei procedimenti per l'adozione di decisioni a norma dell'articolo 7 e dell'articolo 23 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio nei casi di cartelli ([GU C 167 del 2.7.2008, pag. 1](#)).

stanziare dalla Commissione per contenziosi dinanzi agli organi giurisdizionali comunitari nei casi di cartello, liberandone dunque per perseguire altri casi dello stesso tipo e avviare nuove indagini.

19. Il 3 dicembre, la Commissione ha pubblicato una serie di **orientamenti sulle priorità nell'applicazione delle norme al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti**. Essa persegue in via prioritaria i comportamenti abusivi da parte di imprese dominanti che con tutta probabilità limitano la concorrenza in maniera da creare effetti pregiudizievoli per i consumatori. Detti orientamenti definiscono il quadro analitico che la Commissione utilizzerà per stabilire se il comportamento abusivo di un'impresa dominante possa probabilmente comportare un danno per i consumatori. Gli orientamenti sono suddivisi in una parte generale, in cui si enunciano i principi fondamentali di un approccio basato sugli effetti per stabilire le priorità di applicazione delle norme in relazione all'articolo 82 del trattato CE, e in una parte in cui tale quadro analitico generale viene applicato alle forme più frequenti di comportamento abusivo quali gli accordi di esclusiva, gli sconti, le vendite abbinate e aggregate, le pratiche predatorie, il rifiuto di effettuare forniture e la compressione dei margini. Queste linee guida garantiscono in tal modo trasparenza e prevedibilità quanto alle circostanze che potrebbero richiedere un intervento da parte della Commissione e, aspetto ancora più importante, dovrebbero dissuadere fin da subito le imprese dominanti dall'assumere alcuni tipi di comportamento.
20. Nel corso del 2008, la Commissione ha anche intrapreso o proseguito la revisione del **regolamento di esenzione per categoria applicabile agli accordi verticali**¹³, del **regolamento di esenzione per categoria applicabile al settore automobilistico**¹⁴ e del **regolamento di esenzione per categoria applicabile al settore assicurativo**¹⁵.

1.1.2. Applicazione delle norme

21. Nel 2008, per quanto concerne l'applicazione delle **norme antitrust ai casi di cartello**, la Commissione ha adottato decisioni con le quali ha inflitto ammende a 34 imprese¹⁶ in sette casi di cartello¹⁷ per complessivi 2 271 milioni di euro. La Commissione ha inflitto l'ammenda più elevata mai imposta fino a oggi per un cartello (1 383 milioni di euro) nel caso *Vetri per auto*.
22. Per quel che riguarda invece l'applicazione delle **norme antitrust a casi non relativi a cartelli**, in luglio la Commissione ha adottato una decisione¹⁸ che vieta alle

¹³ Regolamento (CE) n. 2790/1999 della Commissione, del 22 dicembre 1999, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato CE a categorie di accordi verticali e pratiche concordate ([GU L 336 del 29.12.1999, pag. 21](#)).

¹⁴ Regolamento (CE) n. 1400/2002 della Commissione, del 31 luglio 2002, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato a categorie di accordi verticali e pratiche concordate nel settore automobilistico ([GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 30](#)).

¹⁵ Regolamento (CE) n. 358/2003 della Commissione, del 27 febbraio 2003, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni ([GU L 53 del 28.2.2003, pag. 8](#)).

¹⁶ Cifra che esclude le imprese che hanno ottenuto l'immunità dalle ammende per aver collaborato nell'ambito del programma di trattamento favorevole.

¹⁷ NBR, Servizi di rimozione internazionali, Cloruro di sodio, Fluoruro di alluminio, Cere per candele, Banane e Vetri per auto.

¹⁸ Caso [COMP/38.698, CISAC](#).

società di gestione collettiva degli autori che hanno sede nello Spazio economico europeo (SEE) e che sono membri della *Confederazione internazionale delle società di autori e compositori (CISAC)* di mantenere in essere restrizioni in materia di affiliazione e clausole di esclusiva nei reciproci accordi bilaterali e una pratica concordata riguardante la delimitazione territoriale di tali accordi.

23. Quanto agli **abusi di posizione dominante**, a seguito di una comunicazione degli addebiti relativamente al caso *Microsoft* nel marzo 2007, il 27 febbraio la Commissione ha adottato una decisione nella quale si conclude che Microsoft non ha assolto il proprio obbligo di offrire informazioni complete e accurate in materia di interoperabilità a condizioni ragionevoli e non discriminatorie. A Microsoft è stato imposto il pagamento di una penalità il cui importo definitivo è stato fissato a 899 milioni di euro¹⁹. Microsoft è stata la prima società nella storia della politica di concorrenza dell'Unione europea a dover pagare una penalità di mora per inosservanza di una precedente decisione della Commissione. La Commissione ha proseguito il procedimento avviato nei confronti di Microsoft per garantire il rispetto della decisione del 2004 e dei principi sanciti dalla sentenza del Tribunale di primo grado del 17 settembre 2007 in merito alle condizioni per la fissazione dei prezzi e la concessione di licenze per le informazioni in materia di interoperabilità che la società è tenuta divulgare in applicazione della misura correttiva impostata dalla decisione del 2004²⁰.
24. Nel caso *Intel*, il 17 giugno la Commissione ha inviato una comunicazione degli addebiti complementare nella quale conferma il punto di vista preliminare, descritto in una precedente comunicazione degli addebiti del 26 luglio 2007, secondo cui Intel aveva violato le norme del trattato CE sull'abuso di posizione dominante (articolo 82) allo scopo di escludere il suo principale concorrente, AMD, dal mercato delle unità centrali di trattamento (processori) x86.
25. Da ultimo, in novembre la Commissione ha adottato una decisione relativa a impegni con la quale ha reso giuridicamente vincolanti gli impegni che *E.ON* si è offerta di assumere per rispondere alle preoccupazioni emerse nel corso di un'indagine condotta a norma dell'articolo 82 del trattato CE, che era stata avviata a seguito dell'indagine nel settore dell'energia.

1.2. Misure statali: imprese pubbliche e/o imprese con diritti esclusivi o speciali

26. La Commissione è anche stata attiva per quanto riguarda l'articolo 86 del trattato CE, che vieta agli Stati membri di introdurre o mantenere in vigore misure contrarie alle norme del trattato CE, in generale, e alle regole di concorrenza, in particolare, per quanto concerne le imprese pubbliche e le imprese alle quali gli Stati membri concedono diritti speciali o esclusivi.
27. In marzo, la Commissione ha adottato una decisione con la quale ha stabilito che lo Stato greco aveva violato l'articolo 86 in combinato disposto con l'articolo 82 del trattato CE mantenendo in vigore disposizioni di legge che garantivano all'impresa

¹⁹ Caso [COMP/34.792](#), *Microsoft* (non ancora pubblicato nella GU).

²⁰ Nel 2006, la Commissione ha imposto a Microsoft il pagamento finale di una penalità il cui importo definitivo è stato fissato a 280,5 milioni di euro per non aver fornito informazioni complete e accurate in materia di interoperabilità.

pubblica di elettricità insediata (Public Power Corporation - PPC) la possibilità di accedere a quasi tutte le miniere di lignite sfruttabili della Grecia²¹. Poiché la generazione di energia mediante combustione di lignite è la forma più economica di produzione di elettricità in Grecia, la situazione creava una disparità di possibilità tra gli operatori del mercato e consentiva all'impresa pubblica PPC di mantenere la propria posizione dominante sul mercato all'ingrosso dell'elettricità. Alla Grecia è stato chiesto di formulare proposte sulle modalità per garantire che i concorrenti abbiano un accesso sufficiente alla lignite che, qualora dovessero essere repute soddisfacenti dalla Commissione, diverranno giuridicamente vincolanti per lo Stato greco con una seconda decisione.

28. Il 7 ottobre, la Commissione ha adottato una decisione²² con la quale ha stabilito che la modifica apportata alla legge postale slovacca costituiva una violazione dell'articolo 86 in combinato disposto con l'articolo 82 del trattato CE, poiché includeva nell'ambito riservato ("monopolio postale") la fase di consegna dei servizi di posta ibrida²³, servizio che era stato precedentemente liberalizzato. Né lo Stato slovacco né Slovenská Pošta (l'impresa postale insediata) avevano dimostrato che tale ampliamento del monopolio postale era necessario per fornire il servizio postale universale. Poiché la Repubblica slovacca non ha comunicato alla Commissione alcuna misura adottata per porre fine alla violazione, quest'ultima ha avviato una procedura di infrazione contro la Repubblica slovacca per inadempimento della decisione del 7 ottobre²⁴.

1.3. Controllo delle concentrazioni

1.3.1. Definizione delle norme e della politica

29. Le misure correttive sono le modifiche apportate a una concentrazione proposte dai partecipanti alla concentrazione medesima per fugare le preoccupazioni espresse dalla Commissione in relazione alla concorrenza. Per fornire migliori orientamenti sulle questioni collegate alle misure correttive, il 22 ottobre la Commissione ha adottato una nuova **comunicazione sulle misure correttive**²⁵, modificando anche il corrispondente regolamento di esecuzione²⁶. La riforma delle misure correttive è essenzialmente una codifica della recente prassi degli organi giurisdizionali comunitari, ma tiene anche conto delle conclusioni tratte dallo studio sulle misure correttive²⁷ e delle risposte date alla consultazione pubblica su un progetto di comunicazione sulle misure correttive.

²¹ Si veda il comunicato stampa [IP/08/386](#) del 5.3.2008.

²² [GU C 322 del 17.12.2008, pag. 10](#). Si veda anche il comunicato stampa [IP/08/1467](#) del 7.10.2008.

²³ La posta ibrida è una particolare forma di servizio postale nella quale il contenuto viene trasferito elettronicamente dal mittente all'operatore dei servizi postali, il quale successivamente stampa, imbusta, smista e consegna gli invii postali.

²⁴ Si veda il comunicato stampa [IP/08/1997](#) del 17.12.2008.

²⁵ Comunicazione della Commissione concernente le misure correttive considerate adeguate a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio e del regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione (il regolamento di esecuzione relativo alle concentrazioni), ([GU C 267 del 22.10.2008, pag. 1](#)).

²⁶ Regolamento (CE) n. 1033/2008 della Commissione, del 20 ottobre 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 802/2004 di esecuzione del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio sul controllo delle concentrazioni tra imprese ([GU L 279 del 22.10.2008, pag. 3](#)).

²⁷ *Merger Remedies Study* ([Studio sulle misure correttive nei casi di concentrazione](#)), DG Concorrenza, Commissione europea, ottobre 2005.

30. La riforma prevede requisiti più rigorosi per quanto concerne le informazioni richieste alle parti che procedono a una concentrazione, imponendo l'obbligo alle parti notificanti di sistematizzare le informazioni da fornire. Inoltre, essa chiarisce e rende più stringenti i requisiti per quel che riguarda il margine sufficiente per la cessione di attività e l'idoneità degli acquirenti, illustrando l'applicazione delle disposizioni "acquirente designato" (*up-front buyer*) e delle soluzioni preventive (*fix-it-first*). La comunicazione sottolinea che le misure correttive diverse dalla cessione sono ritenute accettabili unicamente quando i loro effetti sono equivalenti a quelli di una cessione. Le difficoltà di monitoraggio e i rischi di inefficacia possono comportare il rigetto di tali misure.

1.3.2. *Applicazione delle norme*

31. Nel 2008 le notifiche di concentrazione sono rimaste a livelli record, con un totale di 347 operazioni notificate alla Commissione, il terzo per importanza numerica registrato sinora. Nel corso dell'anno la Commissione ha complessivamente adottato 340 decisioni definitive. Su questo totale, 307 decisioni definitive hanno approvato l'operazione senza condizioni nella fase I, di cui 118 autorizzazioni incondizionate seguendo la procedura normale e altre 189 con la procedura semplificata. Ulteriori 19 operazioni sono state autorizzate nella fase I subordinandole a condizioni. Infine, durante l'anno, la Commissione ha avviato dieci procedimenti nel quadro della fase II. Si è osservato un aumento notevole del numero di decisioni adottate a norma dell'articolo 8 (14, pari al 4,0% di tutte le notifiche a fronte del 2,5% dell'anno precedente) e del numero di ritiri nella fase I (10, corrispondenti al 2,9% nel 2008 a fronte dell'1,2% nel 2007) e nella fase II (3, equivalenti allo 0,9% nel 2008 a fronte dello 0,7% nel 2007). Nel corso dell'anno non sono state adottate decisioni di divieto.

1.4. **Controllo degli aiuti di Stato**

1.4.1. *Definizione delle norme e della politica*

32. All'inizio del 2008, l'intenzione della Commissione per quanto riguardava gli aiuti di Stato era concentrare gli sforzi sul proseguimento dell'attuazione del piano di azione nel settore degli aiuti di Stato²⁸. Tuttavia, l'insorgere della crisi economica e finanziaria ha spostato l'attenzione della Commissione, la quale ha tempestivamente pubblicato tre comunicazioni sul ruolo della politica in materia di aiuti di Stato nel contesto delle crisi e del processo di ripresa.
33. Per quel che riguarda la **crisi finanziaria**, la Commissione ha in primo luogo fornito una serie di orientamenti iniziali in merito all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie²⁹, eccezionalmente ispirati all'articolo 87, paragrafo 3, lettera b), del trattato CE, il quale consente la concessione di aiuti per porre rimedio a gravi perturbazioni dell'economia di uno Stato membro. Successivamente, essa ha integrato e perfezionato i propri orientamenti con una nuova comunicazione sulla ricapitalizzazione delle banche da parte degli Stati

²⁸ Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato – Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009. [COM\(2005\)107 definitivo](#) del 7.6.2005.

²⁹ [GUC 270 del 25.10.2008, pag. 8.](#)

membri nell'attuale crisi finanziaria³⁰ per garantire livelli adeguati di credito ai restanti operatori economici e stabilizzare i mercati finanziari, evitando nel contempo eccessive distorsioni della concorrenza. Inoltre, ha adottato un nuovo quadro di riferimento temporaneo³¹ allo scopo di offrire agli Stati membri ulteriori possibilità per affrontare gli effetti della stretta creditizia sull'economia reale. Tutte le misure prevedono un limite temporale fissato alla fine del 2010, sebbene la Commissione, sulla base delle relazioni degli Stati membri, valuterà se le misure debbano essere mantenute al di là di tale scadenza, in funzione della prosecuzione o meno della crisi.

34. Per quanto concerne l'**attuazione del piano di azione nel settore degli aiuti di Stato**, come annunciato la Commissione ha adottato un regolamento generale di esenzione per categoria (GBER)³² con il quale viene automaticamente approvata tutta una serie di misure di aiuto³³, permettendo dunque agli Stati membri di concedere tali aiuti senza prima notificarli alla Commissione, sempre che siano conformi a tutti i requisiti previsti dal regolamento. Nell'ambito del pacchetto sul cambiamento climatico, la Commissione ha adottato una nuova disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale³⁴ che introduce una valutazione standard per i casi di minore entità e una valutazione dettagliata per quelli che possono falsare notevolmente la concorrenza. La Commissione ha inoltre prorogato di altri tre anni la disciplina per gli aiuti di Stato alla costruzione navale³⁵ (fino al 31 dicembre 2011). Una nuova comunicazione sugli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie³⁶ illustra metodologie chiare e trasparenti per calcolare l'elemento di aiuto di una garanzia e fornisce norme semplificate per le piccole e medie imprese, tra cui premi "esenti" (di sicurezza) predefiniti e tassi di premio unici per le garanzie di importo contenuto.
35. Inoltre, sono state lanciate consultazioni pubbliche in merito a nuove norme relative al servizio pubblico di radio telediffusione, all'eventuale proroga sino al 2012 della comunicazione sul cinema (che dovrebbe essere adottata nel gennaio 2009), nonché ai documenti di orientamento sulla valutazione dettagliata degli aiuti regionali ai grandi progetti di investimento, sui criteri per l'analisi di compatibilità nel settore della formazione e sui lavoratori svantaggiati e disabili per i casi di aiuti di Stato oggetto di notifica individuale.
36. Nel 2008, la Commissione ha altresì avviato una serie di consultazioni pubbliche su questioni procedurali, ad esempio una consultazione su un progetto di codice delle migliori pratiche³⁷ applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato e un progetto di comunicazione relativa a una procedura di esame semplificata per determinati tipi di aiuti di Stato. Lo scopo di ambedue i documenti è garantire una maggiore trasparenza, prevedibilità ed efficienza delle procedure concernenti gli aiuti di Stato in linea con il relativo piano di azione. La discussione con gli Stati membri e altre parti interessate in merito al codice delle migliori pratiche e alla procedura di

³⁰ [GU C 10 del 15.1.2009, pag. 2.](#)

³¹ [GU C 16 del 21.1.2009, pag. 1.](#)

³² [GU L 214 del 9.8.2008, pag. 3.](#)

³³ Tra l'altro, aiuti a favore delle PMI, alla ricerca, all'innovazione, allo sviluppo regionale, alla formazione, all'occupazione, al capitale di rischio, alla tutela ambientale e all'imprenditoria.

³⁴ [GU C 82 dell'1.4.2008, pag. 1.](#)

³⁵ [GU C 173 dell'8.7.2008, pag. 3.](#)

³⁶ [GU C 155 del 20.6.2008, pag. 10](#) e [GU C 244 del 25.9.2008, pag. 32.](#)

³⁷ Si veda il comunicato stampa [IP/08/1950](#) dell'11.12.2008.

esame semplificata avrà luogo all'inizio del 2009. Allo stato attuale, i progetti dovrebbero essere adottati nel primo semestre del 2009. La Commissione ha inoltre condotto una consultazione su un progetto di comunicazione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali³⁸.

37. Nel corso del 2008 la Commissione ha continuato a profondere impegno per migliorare l'effettiva applicazione delle norme e monitorare le decisioni concernenti gli aiuti di Stato. Il suo obiettivo, sulla base della comunicazione relativa ai recuperi adottata nel 2007³⁹, è pervenire a un'esecuzione più immediata ed efficace delle decisioni di recupero. Le informazioni fornite dagli Stati membri interessati dimostrano che nell'arco del periodo in questione si sono conseguiti progressi degni di nota in tal senso, come provano anche gli importi degli aiuti recuperati. Rispetto ai 10,3 miliardi di euro di aiuti illegali e incompatibili da recuperare in applicazione delle decisioni adottate dal 2000, all'incirca 9,3 miliardi (pari al 90,7% dell'ammontare complessivo) risultavano effettivamente recuperati alla fine del 2008. Inoltre sono stati incassati ulteriori 2,5 miliardi di euro a titolo di interessi di recupero.
38. Come preannunciato nel piano di azione nel settore degli aiuti di Stato, la Commissione ha continuato a dar prova di intransigenza nei confronti degli Stati membri che non hanno dato effettiva esecuzione alle decisioni di recupero di cui sono destinatari. Nel 2008 la Commissione ha intrapreso azioni legali a norma dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE o dell'articolo 228, paragrafo 2, del trattato CE per mancato assolvimento degli obblighi di recupero da parte degli Stati membri; con il ricorso all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE in cinque casi riguardanti Italia e Slovacchia e all'articolo 228, paragrafo 2, del trattato CE in otto casi riguardanti Italia e Spagna.
39. Ai fini di una maggiore trasparenza e di una migliore comunicazione, la DG Concorrenza ha pubblicato sulla propria pagina web un vademecum sulle norme in materia di aiuti di Stato⁴⁰ nel quale vengono illustrate in sintesi le principali norme applicabili al controllo degli aiuti di Stato.

1.4.2. *Applicazione delle norme*

40. L'aggiornamento del quadro di valutazione degli aiuti di Stato⁴¹ nell'autunno del 2008 dimostra che gli Stati membri si avvalgono sempre più delle possibilità offerte dalle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato recentemente rivedute per orientare meglio i propri aiuti. Nel 2007 gli Stati membri hanno accordato in media l'80% dei loro aiuti a obiettivi orizzontali a fronte di un 50% circa a metà degli anni Novanta, con un incremento della spesa destinata ad aiuti all'ambiente e alla ricerca e sviluppo. Nel contesto dell'attuale crisi finanziaria, l'azione coordinata degli Stati membri e della Commissione ha garantito la tempestiva attuazione dei regimi di sostegno al settore finanziario nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato.

³⁸ Subentrerebbe alla comunicazione del 1995 relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione in materia di aiuti di Stato ([GU C 312 del 23.11.1995, pag. 8](#)).

³⁹ [GU C 272 del 15.11.2007, pag. 4](#).

⁴⁰ Il vademecum è reperibile all'indirizzo

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html#vademecum.

⁴¹ COM(2008) 751 def. del 17.11.2008.

41. Negli ultimi 25 anni, il livello complessivo di aiuti di Stato è sceso da oltre il 2% del PIL negli anni Ottanta allo 0,5% circa nel 2007. Pur sottolineando la continua tendenza degli Stati membri a concentrare gli aiuti su obiettivi orizzontali, il quadro di valutazione ha nondimeno dimostrato che, in conseguenza della recente crisi finanziaria, probabilmente la quota di aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione registrerà un notevole aumento nel 2008 per alcuni paesi .
42. Nel 2008 la Commissione ha approvato 88 regimi notificati sulla base della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato del 2006 a favore di **ricerca, sviluppo e innovazione**⁴²; 66 di questi erano regimi di aiuto puri alla ricerca e sviluppo, 9 erano regimi di aiuto orientati all'innovazione e 13 erano regimi misti poiché perseguivano obiettivi sia di innovazione che di ricerca e sviluppo.
43. È stata inoltre adottata un'importante decisione⁴³ su diversi casi individuali riguardanti l'industria aeronautica italiana, a seguito di una valutazione effettuata sulla base delle discipline comunitarie in materia di aiuti di Stato alla ricerca e sviluppo del 1996⁴⁴ e del 1986⁴⁵. La decisione, adottata l'11 marzo, riguarda 17 singoli progetti di ricerca e sviluppo nel settore aeronautico finanziati dalle autorità italiane negli anni Novanta. La decisione impone il rimborso immediato dei prestiti per la maggior parte dei singoli progetti, nonché, in taluni casi, degli interessi maturati sugli arretrati. I beneficiari hanno rimborsato circa 350 milioni di euro entro il termine di due mesi stabilito dalla decisione.
44. Nel campo del **finanziamento del capitale di rischio per le piccole e medie imprese**, la Commissione ha approvato 18 regimi relativi al capitale di rischio a norma degli orientamenti comunitari in materia ⁴⁶. Undici di tali regimi sono stati esaminati sulla base del capitolo 4 degli orientamenti poiché risultavano conformi alle disposizioni sulle soglie di sicurezza (*safe-harbour*) che consentono una valutazione meno approfondita; tre sono stati invece valutati alla luce del capitolo 5 a seguito di una valutazione dettagliata⁴⁷. In tre casi, la Commissione ha ritenuto che il regime non comportasse aiuti di Stato⁴⁸. Nel caso di un regime, si è in parte ritenuto che non comportasse aiuti di Stato e in parte si è proceduto alla valutazione a norma del capitolo 4 degli orientamenti⁴⁹.
45. Nel settore della ristrutturazione industriale, la Commissione ha adottato una decisione in cui si ingiunge alla Romania di recuperare 27 milioni di euro di aiuti illegittimi relativamente alla privatizzazione di *Automobile Craiova*, venduta a condizioni volte a garantire un determinato livello di produzione e di occupazione in

⁴² [GU C 323 del 30.12.2006, pag. 1.](#)

⁴³ [Caso C 61/2003, Legge aeronautica italiana N808/85 casi individuali.](#)

⁴⁴ [GU C 45 del 17.2.1996, pag. 5.](#)

⁴⁵ [GU C 83 dell'11.4.1986, pag. 2.](#)

⁴⁶ [GU C 194 del 18.8.2006, pag. 2.](#)

⁴⁷ Casi [N 263/2007, Sächsischer Frühphasenfonds \(Technologiegründerfonds Sachsen\)](#) (GU C 93 del 15.4.2008, pag. 1), [N 521/2007 Risikokapitalregelung "Clusterfonds Start-up!" Freistaat Bayern](#) (GU C 100 del 22.4.2008, pag. 2) e [N 700/2007, Finance Wales JEREMIE Fund](#) (GU C 331 del 31.12.2008, pag. 2).

⁴⁸ [N 836/2006, Mittelstandsfonds Schleswig-Holstein](#) (GU C 67 del 12.3.2008, pag. 1), [C 33/2007, IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH](#) (GU C 246 del 20.10.2007, pag. 20), [N 389/2007, Beteiligungsfonds des Landes Niedersachsen im Rahmen der Strukturfondsförderung 2007-2013](#) (GU C 145 dell'11.6.2008, pag. 1).

⁴⁹ [N 696/2007, EFRE Risikokapitalfonds Brandenburg](#) (GU C 180 del 17.7.2008, pag. 3).

cambio di un prezzo di vendita inferiore.⁵⁰ Inoltre, dopo diversi anni di indagine, la Commissione ha concluso che i tentativi delle autorità polacche di ristrutturare i cantieri navali di Gdynia e Szczecin riportandoli a condizioni di redditività si sono rivelati infruttuosi⁵¹. Di conseguenza, la Commissione ha chiesto alla Polonia di recuperare presso i cantieri navali gli aiuti di Stato illegali che erano stati concessi loro tramite una vendita controllata delle attività di questi ultimi e la successiva liquidazione delle società.

2. SVILUPPI NEI VARI SETTORI

2.1. Energia e ambiente

46. Nel 2008 il **pacchetto sul mercato interno dell'energia** proposto dalla Commissione il 19 settembre 2007 è stato oggetto di intense discussioni fra le tre istituzioni. Il Parlamento ha adottato in prima lettura i propri pareri sul pacchetto energia nel corso dell'estate (il 18 giugno per l'elettricità e il 9 luglio per il gas). Il Consiglio sull'energia ha raggiunto un compromesso politico il 10 ottobre.
47. Il 23 gennaio la Commissione ha presentato un pacchetto di proposte ad ampio raggio che servirà a tradurre nella pratica gli ambiziosi impegni dell'UE nel campo della lotta al cambiamento climatico e a promuovere le energie rinnovabili fino al 2020 e oltre. In dicembre, pienamente in linea con le proposte della Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio sono giunti a un accordo in merito agli obiettivi che diventerà giuridicamente vincolante entro il 2020. Si è convenuto di ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra, stabilire una quota del 20% per le energie rinnovabili e migliorare del 20% l'efficienza energetica. L'accordo riguardava una serie di revisioni del sistema di scambio di quote di emissione, la distribuzione dell'impegno di riduzione al di fuori di tale sistema di scambio, una serie di obiettivi nazionali vincolanti per la quota di energia rinnovabile prodotta, un quadro normativo per metodi di cattura e stoccaggio del carbonio sicuri dal punto di vista ambientale, nonché proposte correlate sulle emissioni di CO₂ da parte delle autovetture e la qualità dei carburanti. Ciò contribuirà a trasformare l'Europa in un'economia a bassa emissione di carbonio e contraddistinta da una maggiore sicurezza energetica. A sostegno delle politiche generali della Commissione per quel che riguarda il cambiamento climatico e le energie rinnovabili, il pacchetto comprende anche la nuova disciplina in materia di aiuti di Stato per la tutela ambientale, specificando le condizioni alle quali gli aiuti a favore della tutela ambientale possono essere dichiarati compatibili con il trattato CE. Tali nuovi orientamenti sono diventati applicabili in aprile. In luglio la Commissione ha adottato il nuovo regolamento generale di esenzione per categoria, in forza del quale gli aiuti di Stato per le energie rinnovabili e l'efficienza energetica sono esenti dall'obbligo di notifica, sempre che vengano rispettati determinati criteri.

⁵⁰ Caso [C 46/2007](#), *Privatizzazione di Automobile Craiova* (GU C 239 del 6.9.2008, pag. 12). Si veda il comunicato stampa [IP/08/315](#), del 27.2.2008.

⁵¹ Casi [C 17/2005](#), *Aiuto alla ristrutturazione in favore del cantiere navale di Stocznia Gdynia* (GU C 220 dell'8.9.2005, pag. 7) e [C 19/2005](#), *Aiuto alla ristrutturazione in favore del cantiere navale Szczecin* (GU C 222 del 9.9.2005, pag. 7). Si veda il comunicato stampa [IP/08/1642](#) del 6.11.2008.

48. Il 13 novembre la Commissione ha adottato un secondo pacchetto sul **riesame strategico della politica energetica**⁵² contenente un insieme di proposte di vasta portata sul rafforzamento della sicurezza dell'approvvigionamento energetico, in cui si sottolinea, tra l'altro, l'importanza in tal senso del funzionamento di un mercato interno dell'energia concorrenziale.
49. Affinché i mercati dell'energia funzionino in maniera corretta è necessario che i nuovi concorrenti sul mercato possano avere accesso ai clienti e alle reti dell'energia. La Commissione ha continuato a concentrare la propria azione in particolare su tre tipi generali di abuso nei settori dell'elettricità e del gas che riguardano i principali ambiti di disfunzioni del mercato identificati nell'indagine settoriale. Tali **indagini antitrust** si concentrano su comportamenti abusivi volti all'esclusione dei concorrenti, abusi di sfruttamento e collusione.
50. Nel 2006 la Commissione, dando seguito all'indagine svolta nel settore dell'energia⁵³, ha avviato una serie di indagini concernenti il mercato dell'elettricità tedesco. Nel corso di tali accertamenti, essa è giunta alla conclusione preliminare che *E.ON* potrebbe aver abusato della sua posizione di mercato dominante in due modi: in primo luogo, in qualità di grossista sul mercato dell'elettricità mediante il contenimento strategico della capacità produttiva di talune centrali elettriche sul mercato all'ingrosso per indurre un aumento del prezzo (non solo, ma la Commissione sospettava anche che *E.ON* potesse aver concepito e attuato una strategia deterrente nei confronti di terzi scoraggiandoli dall'investire nella generazione di elettricità); in secondo luogo, in qualità di gestore del sistema di trasmissione poiché favoriva la propria produzione sul mercato secondario dell'elettricità di bilanciamento⁵⁴. In giugno, la Commissione ha consultato le parti interessate in merito agli impegni strutturali proposti da *E.ON* per dissipare tali dubbi in merito a un suo comportamento anticoncorrenziale sui mercati dell'elettricità tedeschi⁵⁵. I risultati hanno confermato che gli impegni erano proporzionati e necessari per ovviare alle preoccupazioni espresse. Di conseguenza, il 26 novembre la Commissione ha adottato una decisione che rende giuridicamente vincolanti gli impegni di *E.ON* e ha chiuso l'indagine⁵⁶.
51. Per quanto concerne altri casi relativi al mercato dell'elettricità, la Commissione ha inviato in dicembre una comunicazione degli addebiti a *Electricité de France (EdF)* in cui sostiene che la società avrebbe messo in atto una strategia di preclusione della clientela mediante la stipula di contratti esclusivi, di fatto e/o di diritto, a lungo termine con grandi clienti industriali in Francia⁵⁷. Inoltre, ha proseguito la propria indagine su *Suez/Electrabel* in merito al medesimo presunto comportamento in

⁵² Si veda il comunicato stampa [IP/08/1696](#) del 13.11.2008.

⁵³ Si veda [MEMO/06/483](#) del 12.12.2006.

⁵⁴ Per energia di bilanciamento si intende l'approvvigionamento elettrico dell'ultimo minuto per mantenere la frequenza della corrente all'interno della rete. La Commissione nutre preoccupazioni in merito alla possibilità che *E.ON* favorisse una propria società collegata attiva nella produzione, anche se quest'ultima applicava prezzi più elevati e trasferiva l'incremento dei costi sul cliente finale, e che *E.ON* impedisse così ad altri produttori di elettricità di vendere energia di bilanciamento sui mercati della stessa *E.ON*.

⁵⁵ Si veda [MEMO/08/396](#) del 12.6.2008.

⁵⁶ Si veda il comunicato stampa [IP/08/1774](#) del 26.11.2008.

⁵⁷ Si veda [MEMO/08/809](#) del 29.12.2008.

Belgio⁵⁸. Dopo aver condotto accertamenti a sorpresa nel 2006 presso le sedi di *E.ON AG (E.ON)*, *E.ON Ruhrgas AG* e *Gaz de France (GdF)* in Germania e Francia⁵⁹ e aver formalmente aperto il procedimento nel luglio 2007⁶⁰, la Commissione ha inviato una comunicazione degli addebiti a *E.ON* e *GdF*.

2.2. Servizi finanziari

52. All'inizio dell'autunno, la **crisi finanziaria** ha colpito le economie degli Stati membri dell'UE in maniera sistemica. Molti governi dell'Unione hanno preso provvedimenti per sostenere la stabilità finanziaria, restituire la fiducia ai mercati finanziari e ridurre al minimo il rischio di una grave contrazione del credito.
53. Nel campo della politica di concorrenza - **in particolare** nel settore del **controllo degli aiuti di Stato** - il ruolo della Commissione è consistito nel sostenere la stabilità finanziaria assicurando prontamente la certezza giuridica dei provvedimenti adottati dagli Stati membri. La Commissione ha inoltre contribuito a mantenere la parità di condizioni per tutti e a garantire che le misure prese a livello nazionale non si sarebbero semplicemente limitate a esportare i problemi in altri Stati membri.
54. Nella comunicazione di ottobre intitolata "*L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale*"⁶¹, la Commissione ha chiarito il suo approccio generale fornendo indicazioni in merito a una serie di interventi statali, specialmente le garanzie statali, che si sono rivelate la forma più diffusa di risposta alla crisi nella fase iniziale.
55. In seguito l'attenzione degli Stati membri si è rivolta alla ricapitalizzazione delle banche. In dicembre la Commissione ha fornito una serie di orientamenti sulla valutazione di tali misure ai sensi delle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato nella comunicazione intitolata "*La ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza*"⁶².
56. La metodologia coerente illustrata in detti documenti di orientamento ha permesso la rapida elaborazione e approvazione di un gran numero di regimi nazionali e provvedimenti individuali per affrontare la crisi, evitando nel contempo squilibri economici dannosi tra banche e Stati membri.
57. La Commissione ha approvato aiuti con le seguenti decisioni a norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE: Sachsen LB⁶³; IKB⁶⁴; West LB⁶⁵; Roskilde Bank⁶⁶; Hypo Real Estate⁶⁷; Bradford & Bingley⁶⁸.

⁵⁸ Si veda [MEMO/07/313](#) del 26.7.2007.

⁵⁹ Si veda [MEMO/06/205](#) del 17.5.2006.

⁶⁰ Si veda [MEMO/07/316](#) del 30.7.2007.

⁶¹ GU C 270 del 25.10.2008, pag. 8.

⁶² GU C 10 del 15.1.2009, pag. 2.

⁶³ C 9/2008, *Aiuti alla ristrutturazione a favore di Sachsen LB, Germania*.

⁶⁴ C 10/2008, *Aiuti alla ristrutturazione a favore di IKB, Germania*.

⁶⁵ C 43/2008, *Aiuti alla ristrutturazione a favore di West LB, Germania*.

⁶⁶ N 366/2008, *Aiuti al salvataggio a favore di Roskilde Bank, Danimarca*.

⁶⁷ NN 44/2008, *Aiuti al salvataggio a favore di Hypo Real Estate, Germania*.

58. Con l'aggravarsi della crisi, all'inizio di ottobre la Commissione ha deciso di approvare aiuti di Stato a norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera b), del trattato CE, che riguarda gli aiuti per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro. Nel 2008, la Commissione ha approvato i seguenti *regimi di aiuto* a sostegno della stabilità finanziaria: undici *regimi di garanzia* (Danimarca⁶⁹, Finlandia⁷⁰, Francia⁷¹, Irlanda⁷², Italia⁷³, Lettonia⁷⁴, Paesi Bassi⁷⁵, Portogallo⁷⁶, Slovenia⁷⁷, Spagna⁷⁸ e Svezia⁷⁹); due *regimi di ricapitalizzazione* (Francia⁸⁰ e Italia⁸¹); un *regime di acquisto di attività* (Spagna⁸²); quattro *regimi olistici* contenenti due o più dei suddetti elementi (Austria⁸³, Germania⁸⁴, Grecia⁸⁵, Regno Unito⁸⁶).
59. La Commissione ha inoltre approvato una serie di *casi individuali* nel 2008, tra cui casi di ricapitalizzazione, garanzia e liquidità: ING⁸⁷, KBC⁸⁸, Parex⁸⁹, SNS Reaal⁹⁰, Bayern LB⁹¹, Fortis⁹², Dexia⁹³, Nord LB⁹⁴, garanzia per IKB⁹⁵, Carnegie Sweden⁹⁶, Aegon⁹⁷, Fortis Bank e Fortis Bank Luxembourg⁹⁸.
60. La Commissione ha agito rapidamente per ristabilire la fiducia nel mercato. Adottando tali decisioni, essa ha fatto chiarezza e fornito certezza giuridica agli Stati membri, dimostrando che la politica dell'Unione in materia di aiuti di Stato può reagire in maniera pragmatica e responsabile di fronte ai mutamenti della situazione del mercato.

⁶⁸ NN 41/2008, *Aiuti al salvataggio a favore di Bradford & Bingley, Regno Unito.*

⁶⁹ NN 51/2008, *Regime di garanzia per le banche in Danimarca.*

⁷⁰ N 567/2008, *Regime di garanzia finlandese.*

⁷¹ N 548/2008, *Misure di sostegno finanziario al settore bancario in Francia (rifinanziamento)* (non ancora pubblicato).

⁷² NN 48/2008, *Regime di garanzia per le banche in Irlanda.*

⁷³ N 520a/2008, *Misure di supporto a favore del sistema bancario italiano.*

⁷⁴ N 638/2008, *Regime di garanzia per le banche.*

⁷⁵ N 524/2008, *Regime di garanzia per gli istituti finanziari olandesi.*

⁷⁶ NN 60/08, *Regime di garanzia per gli istituti di credito portoghesi.*

⁷⁷ N 531/2008, *Regime di garanzia per gli istituti di credito sloveni.*

⁷⁸ NN 54b/2008, *Regime di garanzia spagnolo per gli istituti di credito.*

⁷⁹ N 533/2008, *Misure di sostegno al settore bancario svedese.*

⁸⁰ N 613/2008, *Misure di sostegno finanziario al settore bancario in Francia (ricapitalizzazione).*

⁸¹ N 648/2008, *Regime di ricapitalizzazione.*

⁸² NN 54a/2008, *Fondo per l'acquisizione di attività finanziarie in Spagna.*

⁸³ N 557/2008, *Regime di aiuto per il settore finanziario austriaco.*

⁸⁴ N 512/2008, *Regime di aiuto per gli istituti finanziari in Germania.*

⁸⁵ N 560/2008, *Regime di aiuto per il settore bancario greco.*

⁸⁶ N 507/2008, *Regime di aiuto per il settore bancario britannico.*

⁸⁷ N 528/2008, *Misura a favore di ING (ricapitalizzazione), Paesi Bassi.*

⁸⁸ N 602/2008, *Ricapitalizzazione di KBC, Belgio.*

⁸⁹ NN 68/2008, *Misure di sostegno a favore di JSC Parex Banka, Lettonia.*

⁹⁰ N 611/2008, *SNS Reaal/Nuovo conferimento di capitale da parte delle autorità olandesi, Paesi Bassi.*

⁹¹ N 615/2008, *Garanzia e ricapitalizzazione a favore di Bayern LB, Germania.*

⁹² N 574/2008, *Misure a favore di Fortis, Belgio/Lussemburgo/Paesi Bassi.*

⁹³ NN 45-49-50/2008, *Garanzia sulle passività di Dexia, Belgio.*

⁹⁴ N 655/2008, *Garanzia a favore di Nord LB, Germania.*

⁹⁵ N 639/2008, *Garanzia a favore di IKB, Germania.*

⁹⁶ NN 64/2008, *Misure di salvataggio di emergenza a favore di Carnegie Investment Bank, Svezia.*

⁹⁷ N 569/2008, *Misura a favore di Aegon, Paesi Bassi.*

⁹⁸ NN 42-46-53A/2008, *Aiuto alla ristrutturazione a favore di Fortis Bank e Fortis Bank Luxembourg.*

61. La crisi finanziaria ha avuto gravi conseguenze sull'**economia reale** dell'Unione europea. Le banche hanno iniziato a ridurre il proprio livello di leva finanziaria (*deleveraging*) e a cautelarsi molto di più nei confronti dei rischi rispetto agli anni precedenti. Le imprese hanno iniziato ad avere difficoltà di accesso al credito. La sfida per la Commissione è consistita nell'evitare un intervento pubblico che avrebbe falsato le condizioni della concorrenza sul mercato interno e compromesso l'obiettivo di concedere aiuti di Stato opportunamente mirati. Nondimeno, la Commissione ha riconosciuto che, in talune condizioni, il ricorso agli aiuti di Stato è indispensabile per affrontare la crisi. Gli aiuti di Stato, tuttavia, non dovrebbero essere usati per procrastinare o evitare una necessaria ristrutturazione di imprese con difficoltà strutturali. Tenendo presente questo obiettivo, la Commissione ha adottato tutta una serie di iniziative per affrontare la situazione venutasi a creare nell'economia reale, oltre alle azioni specifiche intraprese nel settore bancario e finanziario.
62. In particolare, essa ha adottato il "Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica"⁹⁹, il quale offre agli Stati membri nuove opportunità per contrastare gli effetti della stretta creditizia nell'economia reale. Allo scopo di conseguire tali obiettivi, gli Stati membri possono, per esempio, a determinate condizioni e sino alla fine del 2010, concedere:
- un aiuto forfetario pari a 500 000 euro per impresa per i prossimi due anni al fine di sollevare le società dalle difficoltà correnti;
 - garanzie statali per prestiti a premio ridotto;
 - prestiti agevolati, in particolare per la produzione di "prodotti verdi" (che si conformano anticipatamente a future norme di tutela ambientale non ancora in vigore o che superano tali norme);
 - aiuto a favore del capitale di rischio pari a un importo annuale massimo di 2,5 milioni di euro per PMI (in luogo degli attuali 1,5 milioni di euro) nei casi in cui almeno il 30% (anziché l'attuale 50%) del costo di investimento provenga da investitori privati.

Viene inoltre ridotto l'onere della prova di disfunzioni del mercato nel mercato dell'assicurazione del credito all'esportazione.

63. La Commissione ha assunto un approccio proattivo garantendo che le misure per affrontare la crisi fossero approvate con estrema rapidità. Le prime misure sono state approvate alla fine dell'anno (N 661/08 Componente di prestito gestita da KfW del programma congiunturale tedesco e N 668/08 Quadro federale "Piccoli importi di aiuti compatibili", entrambi in Germania).

2.3. Comunicazioni elettroniche

64. Nel settore delle comunicazioni elettroniche dell'Unione europea continuano a registrarsi rapidi cambiamenti tecnologici e commerciali; nel 2008, per il sesto anno

⁹⁹ GU C 16 del 22.1.2009, pag. 1.

consecutivo, gli investimenti in questo campo sono aumentati. Nel 2008 è proseguito il processo di transizione dagli ex monopoli nazionali alla concorrenza.

65. Il quadro normativo comunitario per le comunicazioni elettroniche (“il quadro normativo”)¹⁰⁰, inteso ad agevolare l’accesso all’infrastruttura esistente, promuovere l’investimento in infrastrutture di rete alternative e offrire ai consumatori maggiori possibilità di scelta e prezzi più contenuti, continua a costituire il quadro giuridico per la stragrande maggioranza dei fornitori di servizi di comunicazione elettronica. Nel 2008 la **Commissione ha valutato** 121 notifiche presentate da autorità nazionali di regolamentazione e ha adottato 83 lettere con osservazioni e 33 lettere senza osservazioni in base al meccanismo di consultazione comunitario di cui all’articolo 7 della direttiva quadro. In cinque casi, la Commissione ha sollevato seri dubbi circa la compatibilità delle misure notificate con il diritto comunitario e ha avviato una seconda fase d’indagini in applicazione dell’articolo 7, paragrafo 4, della direttiva quadro.
66. Il quadro normativo e i principi delle regole di concorrenza ad esso sottese consentono la definizione di mercati geografici subnazionali laddove emergono condizioni della concorrenza chiaramente distinte, il che permette alla regolamentazione di concentrarsi su quei settori che necessitano ancora di una disciplina ex ante. Tale approccio è stato adottato da diverse autorità nazionali di regolamentazione nel loro impegno di deregolamentazione e valutazione dei mercati delle comunicazioni elettroniche. In un contesto di concorrenza sempre più forte, soprattutto sui mercati al dettaglio, la raccomandazione della Commissione del 2007¹⁰¹ sui mercati rilevanti che possono essere oggetto di una regolamentazione ex ante sta dando oggi i suoi frutti. Nel 2008, la maggior parte delle autorità nazionali di regolamentazione ha concluso che, anche tenendo presenti le specificità nazionali, tutti i mercati, o un certo numero di essi, non più elencati nella raccomandazione dovevano essere deregolamentati.
67. Nel 2008 la Commissione ha proseguito il lavoro di **revisione del quadro normativo**. Il 24 settembre il Parlamento europeo ha adottato in prima lettura una serie di pareri sulle proposte legislative della Commissione, mentre il 27 novembre il Consiglio dell’Unione europea è pervenuto a un accordo politico sul pacchetto di misure per la riforma del quadro comunitario nel settore delle comunicazioni elettroniche.

¹⁰⁰ Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) ([GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33](#)), direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all’accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all’interconnessione delle medesime (direttiva accesso) ([GU L 108 del 24.4.2002, pag. 7](#)), direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) ([GU L 108 del 24.4.2002 pag. 21](#)), direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) ([GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51](#)), direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) ([GU L 201 del 31.7.2002, pag. 37](#)).

¹⁰¹ Raccomandazione della Commissione, del 17 dicembre 2007, relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche ([GU L 344 del 28.12.2007, pag. 65](#)).

68. In considerazione del fatto che le **tariffe di terminazione di chiamata** nell'Unione sono elevate e non regolamentate in maniera uniforme sul suo territorio, la Commissione ha proposto una **raccomandazione**, da adottare nel 2009, che abbasserebbe le tariffe di terminazione di chiamata sino a un livello efficiente, garantendo in tal modo un approccio coerente alla loro regolamentazione. Inoltre, essa sta attualmente elaborando una **raccomandazione sull'approccio normativo e le misure correttive appropriati** applicabili nel quadro dell'accesso alle reti di nuova generazione e ha altresì semplificato la **raccomandazione sulle notifiche, i termini e le consultazioni** di cui all'articolo 7 della direttiva quadro¹⁰² al fine di ridurre la burocrazia e rendere più efficace la collaborazione tra le autorità nazionali di regolamentazione e la Commissione.
69. Nel campo degli **aiuti di Stato** a favore del settore delle comunicazioni elettroniche, la Commissione incoraggia le misure di aiuto intese ad assicurare ai cittadini europei una copertura a banda larga equa e a prezzi accessibili. Nel 2008, la Commissione ha individuato due tendenze principali di intervento pubblico nel mercato della banda larga. Mentre alcuni Stati membri si concentrano essenzialmente sul sostegno a servizi base di banda larga a prezzi accessibili, solitamente nelle zone rurali in cui tali servizi non esistono, con l'obiettivo di fornire servizi di banda larga a tutti i cittadini e all'insieme delle imprese, la Commissione ha notato che l'intervento pubblico in altri Stati membri si sta progressivamente orientando verso il sostegno a reti a banda larga ad altissima velocità, le cosiddette reti di "prossima generazione"¹⁰³. Nel 2008 le decisioni della Commissione per quanto concerne gli aiuti di Stato alla banda larga sono rientrate nella prima categoria.
70. La Commissione sta altresì predisponendo orientamenti in materia di aiuti di Stato riguardanti l'applicazione della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato al finanziamento pubblico all'installazione di reti a banda larga, comprese le cosiddette reti di accesso a banda larga di prossima generazione.

2.4. Tecnologia dell'informazione

71. Il settore della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (TIC) è caratterizzato dalla convergenza digitale e dalla contestuale e crescente importanza dell'interoperabilità e della definizione di norme. Il mercato tende verso servizi più convergenti e un'integrazione verticale e orizzontale nel cui ambito le imprese cercano di controllare reti digitali e fisiche e si prefiggono di definire e controllare le piattaforme standard.
72. Per quanto concerne l'**effettiva applicazione delle norme di concorrenza** nel settore della TIC, a seguito del procedimento della Commissione contro *Microsoft* e della riduzione dei diritti di licenza dell'azienda per le informazioni in materia di interoperabilità nel 2007, Microsoft ha volontariamente introdotto i "principi di

¹⁰² Raccomandazione della Commissione, del 15 ottobre 2008, relativa alle notifiche, ai termini e alle consultazioni di cui all'articolo 7 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica ([GUL 301 del 12.11.2008, pag. 23](#)).

¹⁰³ Reti di accesso di prossima generazione è un'espressione generica che descrive le nuove reti a banda larga, generalmente basate su fibre, che forniranno agli utenti finali una connessione a banda larga nettamente più veloce e simmetrica rispetto a quella attuale (per esempio, ADSL).

interoperabilità” della società e il 21 febbraio ha anche reso pubbliche un’ampia serie di informazioni in merito sul suo sito web.

73. Nel caso *Intel*, il 17 giugno la Commissione ha inviato una comunicazione degli addebiti complementare in cui conferma il punto di vista preliminare descritto nella comunicazione degli addebiti del luglio 2007, secondo cui Intel aveva violato le norme del trattato CE sull’abuso di posizione dominante (articolo 82) allo scopo di escludere il suo principale concorrente, AMD, dal mercato dei processori x86.
74. In materia di **controllo delle concentrazioni**, la Commissione ha adottato due decisioni relative al settore della navigazione satellitare. Il 14 maggio ha approvato¹⁰⁴ l’acquisizione da parte di *TomTom*, un produttore di strumenti di navigazione portatili e software per la navigazione, di *Tele Atlas*, uno dei due fornitori di banche dati cartografiche digitali navigabili che coprono l’intero SEE. Il 26 giugno è stata approvata la proposta di acquisizione¹⁰⁵ di *NAVTEQ*, l’unico concorrente credibile di *Tele Atlas*, da parte di *Nokia*, produttore di telefoni cellulari. Ambedue le operazioni erano di tipo verticale e hanno richiesto un’analisi approfondita applicando gli orientamenti, di recente adozione, relativi alla valutazione delle concentrazioni non orizzontali.

2.5. Mezzi di comunicazione

75. Il 17 settembre, in occasione della **tavola rotonda sulle opportunità e gli ostacoli alla vendita al dettaglio on line nel mercato unico europeo**, hanno avuto luogo discussioni ad alto livello con rappresentanti esperti del settore e dei consumatori in merito alle opportunità commerciali create da Internet e alle barriere esistenti all’aumento della vendita al dettaglio on line di musica e altri prodotti in Europa. Sono pervenuti oltre 30 contributi in risposta a un documento di analisi pubblicato per il gruppo dalla DG Concorrenza. Il 16 dicembre si è tenuto un incontro di approfondimento incentrato sulla distribuzione di musica on line.
76. Per quanto concerne la gestione dei diritti musicali, il 16 luglio la Commissione ha pubblicato un’importante decisione adottata nei confronti di 24 società di gestione collettiva degli autori con sede nel SEE¹⁰⁶ che gestiscono i diritti musicali per conto dei loro autori (sia compositori sia parolieri). La *decisione CISAC* vieta le clausole di affiliazione e di esclusiva negli accordi di rappresentanza reciproca conclusi tra società di gestione collettiva per tutte le modalità di utilizzo dei diritti e una pratica concordata relativa alla delimitazione territoriale di tali accordi di rappresentanza per l’utilizzo di tali diritti per trasmissioni via Internet, satellite o cavo.
77. Le restrizioni vietate tutelavano una posizione esclusiva delle società di gestione collettiva sui rispettivi territori sia per la gestione dei diritti che per la concessione in licenza di repertori agli utenti. La clausola di affiliazione impediva ai titolari di diritti di nominare una società di gestione collettiva di propria scelta come gestore dei loro diritti. La clausola di esclusiva e la pratica concordata impedivano la concorrenza tra le società per la concessione di licenze sui diritti e l’introduzione di licenze multiterritoriali.

¹⁰⁴ Caso [COMP/M.4854](#), *TomTom/Tele Atlas*.

¹⁰⁵ Caso [COMP/M.4942](#), *Nokia/NAVTEQ*.

¹⁰⁶ Caso [COMP/38.698](#), *Accordo CISAC*.

78. Nel 2008 la Commissione ha continuato a **monitorare la transizione dalla trasmissione radiotelevisiva in tecnica analogica a quella in digitale** negli Stati membri negli Stati membri dell'UE. Nel quadro della procedura di infrazione in corso, a norma dell'articolo 226 del trattato CE contro l'Italia, a seguito della denuncia presentata dall'associazione di consumatori italiana Altroconsumo¹⁰⁷, i servizi della Commissione hanno rivisto i nuovi emendamenti al regime italiano di radiodiffusione¹⁰⁸ e si sono scambiati pareri con le autorità italiane per quanto concerne il campo di applicazione della nuova legislazione e i criteri per la digitalizzazione delle reti televisive terrestri. Le modifiche apportate al regime dovrebbero determinare una disponibilità di maggiori frequenze per i nuovi concorrenti sul mercato e per le emittenti esistenti più piccole.
79. La Commissione ha inoltre continuato ad approvare i **finanziamenti statali delle emittenti di servizio pubblico** a condizione che sia il mandato di servizio pubblico sia i finanziamenti siano stabiliti in totale trasparenza e il finanziamento statale non superi quanto necessario per adempiere alla missione di servizio pubblico. Nel 2008 la Commissione ha adottato due decisioni concernenti il finanziamento di emittenti di servizio pubblico a norma dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE in combinato disposto con la comunicazione sulla radiodiffusione. La prima di tali decisioni riguardava il sistema di finanziamento generale dell'emittente di servizio pubblico belga (fiamminga) VRT¹⁰⁹. La seconda concerneva invece il regime di finanziamento a favore delle emittenti di servizio pubblico irlandesi RTÉ e TG4¹¹⁰. La Commissione ha altresì approvato aiuti di Stato urgenti per ovviare alla difficile situazione finanziaria in cui versavano due emittenti pubbliche, France Télévisions¹¹¹, a norma dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE, e TV2 Danmark¹¹², a norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE e delle disposizioni in materia di aiuti al **salvataggio e alla ristrutturazione**.
80. In novembre, a seguito di una consultazione pubblica condotta tra gennaio e marzo, la Commissione ha presentato un nuovo **progetto di comunicazione sulla radiodiffusione**¹¹³ da sottoporre a ulteriore consultazione pubblica, il cui scopo è fare maggiore chiarezza a beneficio di tutti gli operatori di mercato e garantire un quadro opportunamente adeguato al nuovo contesto tecnologico.
81. In ottobre la Commissione ha avviato una **consultazione pubblica** sul suo progetto di estendere i criteri di valutazione degli aiuti di Stato della **comunicazione sul**

¹⁰⁷ Si veda il comunicato stampa [IP/07/1114](#) del 18.8.2007, e il documento inviato da Altroconsumo alla Commissione nell'ottobre 2008, reperibile all'indirizzo <http://www.altroconsumo.it/mercato-e-concorrenza/altroconsumo-esposto-alla-commissione-europea-sul-passaggio-al-digitale-si-parte-il-15-ottobre-ma-la-concorrenza-e-all-italiana-s222543.htm>.

¹⁰⁸ Articolo 8-novies della legge n. 101/2008 (Legge 6 giugno 2008, n. 101 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), pubblicata nella *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* – Serie generale, numero 132, 7 giugno 2008.

¹⁰⁹ Caso [E 8/2006](#), *Finanziamento statale a favore dell'emittente pubblica fiamminga VRT*.

¹¹⁰ Caso [E 4/2005](#), *Finanziamento tramite aiuti di Stato di RTE e TNAG (TG4)*.

¹¹¹ Caso [N 279/2008](#), *Conferimento di capitale a favore di France Télévisions* (non ancora pubblicato nella GU).

¹¹² Caso [N 287/2008](#), *Aiuti al salvataggio a favore di TV2/Danmark A/S* (GU C 9 del 14.1.2009, pag. 3).

¹¹³ Si veda IP/08/1626 del 4.11.2008.

cinema¹¹⁴. Secondo gli attuali criteri, il sostegno statale alla produzione cinematografica può essere esonerato a talune condizioni, soprattutto nel caso in cui tale sostegno riguardi film culturali, sempre che siano rispettate determinate soglie per quanto concerne i requisiti territoriali e l'intensità degli aiuti.

82. Nel 2008 la Commissione ha approvato diversi regimi di sostegno al settore cinematografico, tra cui, ad esempio, il regime di sostegno alla cinematografia ungherese¹¹⁵, gli incentivi fiscali per la produzione cinematografica italiana¹¹⁶, il regime di sostegno alla cinematografia finlandese¹¹⁷ e il regime di sostegno alla cinematografia tedesca¹¹⁸.
83. Infine, nel 2008 la Commissione ha approvato **due importanti acquisizioni** nel settore dei mezzi di comunicazione. Il 14 febbraio ha autorizzato la proposta di acquisizione del *Gruppo Reuters*, con sede nel Regno Unito, da parte della canadese *Thomson Corporation*, subordinando l'autorizzazione a una serie di condizioni e di obblighi. L'11 marzo, applicando gli orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni non orizzontali, ha approvato la proposta di acquisizione da parte di *Google* della società produttrice di tecnologia per la pubblicità in rete *DoubleClick*¹¹⁹.

2.6. Trasporti

84. Il 2008 si è dimostrato un anno impegnativo per il settore dei trasporti, il quale prima ha accusato il costante aumento dei prezzi del carburante nel primo semestre, poi la crisi economica nel secondo semestre. Il rallentamento dell'economia ha inciso notevolmente sui servizi, sia merci che passeggeri, di tutte le modalità di trasporto. In tale contesto generale di crisi economica, nel settore dei trasporti si è registrato un ulteriore consolidamento che, con tutta probabilità, proseguirà nel 2009.
85. Per quanto concerne i **trasporti su strada**, la Commissione continua ad applicare ai contratti e agli obblighi di servizio pubblico le norme esistenti in materia di aiuti di Stato, dal momento che il regolamento rivisto per i servizi pubblici nel settore dei trasporti terrestri¹²⁰ non è ancora in vigore. A seguito della sentenza *Altmark*¹²¹, la Commissione ha ricevuto ed esaminato un numero notevole di denunce, nonché talune notifiche di sovvenzioni a servizi di autobus locali e regionali, riguardanti principalmente contratti aggiudicati senza una preliminare gara d'appalto pubblica. La Commissione ha formulato una decisione definitiva positiva per quanto concerne un contratto di servizio pubblico per il trasporto pubblico di passeggeri sulle linee di

¹¹⁴ Si veda IP/08/1580 del 24.10.2008.

¹¹⁵ Caso [N 202/2008](#), *Regime di sostegno alla cinematografia ungherese* (GU C 237 del 28.10.2008, pag. 1).

¹¹⁶ Caso [N 595/2008](#), *Incentivi fiscali alle attività di produzione cinematografica* (non ancora pubblicato nella GU).

¹¹⁷ Caso [NN 70/2006](#), *Regime di aiuto al cinema finlandese* (non ancora pubblicato nella GU).

¹¹⁸ Caso [N 477/2008](#), *Regime di sostegno alla cinematografia tedesca* (non ancora pubblicato nella GU).

¹¹⁹ Caso [COMP/M.4731](#).

¹²⁰ Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 ([GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1](#)).

¹²¹ Causa [C-280/00](#), *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c/ Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* ("Altmark"), Racc. 2003, pag. I-7747.

autobus nel distretto di Lienz in Austria¹²². Ha avviato, inoltre, una procedura d'indagine formale sulle misure a favore della società francese *Sernam*, che è la controllata per i trasporti su strada di *SNCF (Société Nationale des Chemins de Fer Français)*, poiché sospetta che le condizioni stabilite nella sua decisione del 20 ottobre 2004 non siano state effettivamente rispettate.

86. Nel campo dei **trasporti ferroviari e intermodali**, il 1° gennaio 2007 i servizi di trasporto ferroviario di merci nell'UE sono stati completamente aperti alla concorrenza, mentre i servizi ferroviari di trasporto internazionale di passeggeri lo saranno dal 1° gennaio 2010. Le **linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie**¹²³ sono entrati in vigore in luglio. Tali orientamenti illustrano dettagliatamente l'approccio adottato dalla Commissione per quanto riguarda gli aiuti di Stato a favore di imprese ferroviarie, secondo la definizione di cui alla direttiva 91/440/CEE¹²⁴, e di imprese di trasporto urbano, suburbano e regionale di passeggeri, allo scopo di migliorare la trasparenza del finanziamento pubblico e la certezza giuridica. Nel 2008 la Commissione ha adottato varie **decisioni** per promuovere il trasporto ferroviario e intermodale¹²⁵. Sempre nel corso dell'anno ha altresì pubblicato una serie di decisioni nel settore delle **concentrazioni**. Il 19 marzo la Commissione ha autorizzato l'acquisizione del fornitore di servizi logistici spagnolo *Transfesa* da parte dell'impresa ferroviaria statale tedesca *Deutsche Bahn*¹²⁶. Il 25 novembre inoltre, ha approvato¹²⁷ l'acquisizione dell'ungherese *MÁV Cargo* da parte della società austriaca *RCA*, pur subordinandola a determinate condizioni.
87. Il 1° luglio la Commissione ha adottato le **linee direttrici sull'applicazione dell'articolo 81 del trattato CE ai servizi di trasporto marittimo**¹²⁸ in considerazione dell'abrogazione del regolamento n. 4056/86 sulle conferenze marittime dal 18 ottobre e dell'estensione della portata del regolamento n. 1/2003 per includervi i servizi internazionali con navi da carico non regolari e il *cabotaggio*. Le linee direttrici sanciscono i principi cui la Commissione si atterrà nel definire i mercati e nel valutare i sistemi di scambio di informazioni nel trasporto marittimo di linea, nonché gli accordi di cooperazione che comportano *cabotaggio* marittimo e servizi con navi da carico regolari e/o non regolari.
88. Il 21 ottobre la Commissione ha pubblicato il **progetto di regolamento di esenzione per categoria** relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato CE a talune categorie di accordi, di decisioni e di pratiche concertate tra compagnie di trasporto marittimo di linea ("consorzi")¹²⁹, per tener conto della scadenza del regolamento di esenzione per categoria nel 2010. Una volta adottato il regolamento

¹²² Caso [C 16/2007](#) (non ancora pubblicato nella GU).

¹²³ [GU C 184 del 22.7.2008, pag. 13](#).

¹²⁴ Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie ([GU L 237 del 24.8.1991, pag. 25](#)).

¹²⁵ Casi [N 685/2007](#) (GU C 140 del 6.6.2008, pag. 1); N 495/2007 (GU C 152 del 18. 6.2008, pag. 21); N 11/2008 e N 34/2008 (GU C 38 del 17. 2.2009, pag. 3); N 159/2008 (GU C 202 dell'8. 8.2008, pag. 2); N 195/2008 (GU C 329 del 24.12.2008, pag. 3); e N 352/2008 (GU C 7 del 13. 1.2008, pag. 1).

¹²⁶ Caso COMP/M.4786, *Deutsche Bahn/Transfesa*.

¹²⁷ Caso COMP/M.5096, *RCA/MÁV Cargo*.

¹²⁸ [GU C 245 del 26.9.2008, pag. 2](#). Si veda anche il comunicato stampa [IP/08/1063](#) dell'1.7.2008.

¹²⁹ [GU C 266 del 21.10.2008, pag. 2](#). Si veda anche il comunicato stampa [IP/08/1566](#) del 22.10.2008.

di esenzione per categoria, sarà ormai completata la riforma delle norme di concorrenza applicabili ai servizi di trasporto marittimo avviata nel 2003.

89. Il 12 dicembre la Commissione ha pubblicato una serie di **orientamenti sul trattamento degli aiuti di Stato** integrativi del finanziamento comunitario per **l'apertura delle autostrade del mare**¹³⁰, con l'intento di allineare l'intensità massima e la durata degli aiuti previsti dagli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi¹³¹ al fine di includervi le condizioni più favorevoli concesse ai progetti contemplati dal secondo programma "Marco Polo" relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari per migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci ("Marco Polo II")¹³² e dalla decisione 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 1996, sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)¹³³.
90. Infine, nel campo dei **servizi di interesse economico generale**, a seguito di un'indagine approfondita, la Commissione ha ritenuto che il risarcimento versato dallo Stato francese a *SNCM (Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée)* per l'assolvimento di obblighi di servizi pubblico nel periodo 1991-2001 fosse compatibile con il mercato comune¹³⁴. Ha invece deciso di avviare una procedura d'indagine formale per quanto concerne un sistema di risarcimento a favore di *CalMac* e *Northlink* per l'assolvimento di obblighi di servizio pubblico collegati alla gestione di traghetti per il traffico di passeggeri tra le isole scozzesi¹³⁵.
91. Nel settore dell'**aviazione**, il **regolamento sui servizi aerei**¹³⁶, entrato in vigore il 1° novembre, costituisce oggi il quadro normativo per il trasporto aereo nell'UE, poiché definisce le norme in materia di concessione e monitoraggio delle licenze di esercizio dei vettori aerei comunitari, accesso ai mercati, immatricolazione e leasing di aeromobili, obblighi di servizio pubblico, distribuzione del traffico tra aeroporti e fissazione delle tariffe. La Commissione ha inoltre proseguito il lavoro in vista dell'adozione di un nuovo regolamento che semplifichi e ammoderni le norme in materia di sistemi telematici di prenotazione¹³⁷.
92. Nel 2008 la Commissione è stata chiamata a decidere in merito a tutta una serie di **misure di salvataggio e ristrutturazione** allorché le compagnie di trasporto aereo hanno dovuto far fronte, in un primo tempo, ai prezzi elevati del greggio, e in seguito al calo della domanda determinato dalla crisi economica e finanziaria. Nel caso di *Olympic Airways/Olympic Airlines*, la Commissione ha stabilito che il piano di privatizzazione sottoposto dalle autorità greche, che prevedeva la vendita di talune

¹³⁰ Comunicazione della Commissione che stabilisce orientamenti relativi ad aiuti di Stato integrativi del finanziamento comunitario per l'apertura delle autostrade del mare ([GU C 317 del 12.12.2008, pag. 10](#)).
¹³¹ [GU C 13 del 17.1.2004, pag. 3](#).

¹³² Istituito dal regolamento (CE) n. 1692/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006 ([GU L 328 del 24.11.2006, pag. 1](#)).

¹³³ [GU L 228 del 9.9.1996, pag. 1](#).

¹³⁴ Caso [C 58/2002](#) (non ancora pubblicato nella GU).

¹³⁵ Caso C16/2008 (GU C 126 del 23. 5.2008, pag. 16).

¹³⁶ Regolamento (CE) n. 1008/2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità, che sostituisce i regolamenti nn. 2407/92, 2408/92 e 2409/92 (il cosiddetto "terzo pacchetto") ([GU L 293 del 31.10.2008, pag. 3](#)).

¹³⁷ Il regolamento proposto subentrerà al regolamento (CE) n. 2299/89 (GU L 220 del 29.7.1989, pag. 1).

attività delle due compagnie in forma aggregata, non comportava aiuti di Stato, a condizione che gli impegni assunti dalle autorità greche fossero interamente rispettati¹³⁸. In una decisione distinta ma collegata alle precedenti¹³⁹, essa ha affermato che, dalla sua ultima decisione del 2005, la Grecia aveva concesso ulteriori aiuti di Stato alla compagnia di bandiera e ne ha ingiunto il recupero. In giugno, la Commissione ha avviato una procedura d'indagine formale per quanto concerne un prestito di 300 milioni di euro concesso dallo Stato italiano ad *Alitalia*¹⁴⁰. In novembre ha formulato una decisione definitiva negativa ordinando il recupero dell'aiuto incompatibile¹⁴¹; contestualmente ha altresì approvato il piano di liquidazione di *Alitalia*¹⁴².

93. Nel campo delle **infrastrutture aeroportuali**, la Commissione ha chiuso la procedura d'indagine formale in merito a misure statali relative al *Gruppo DHL* e all'*Aeroporto di Lipsia-Halle*¹⁴³, dichiarando che gli apporti di capitale all'*Aeroporto di Lipsia* erano compatibili con le norme del trattato CE, mentre le garanzie concesse a *DHL* e la lettera di patronage a favore della medesima società non lo erano. La Commissione ha ordinato pertanto il recupero dell'aiuto incompatibile collegato alle garanzie e ha vietato la concessione della lettera di patronage. Il Tribunale di primo grado ha annullato la decisione della Commissione del 2004 nella quale si ingiungeva al Belgio di recuperare un aiuto incompatibile prorogato a *Ryanair* in relazione al suo insediamento nell'aeroporto di Charleroi¹⁴⁴: il Tribunale ha sostenuto che la Commissione avrebbe dovuto esaminare le misure concesse dalla regione Vallonia e da Brussels South Charleroi Airport nel loro insieme e che avrebbe dovuto applicare il principio dell'investitore privato alle misure adottate dalla regione Vallonia, considerati gli stretti vincoli economici tra questi due enti.
94. Per quanto concerne le **concentrazioni**, il 6 agosto la Commissione ha approvato la proposta di acquisizione di *NWA (Northwest Airline Corporation)* da parte di *Delta Air Lines, Inc. ("Delta")*¹⁴⁵ – ambedue vettori statunitensi – a norma del regolamento comunitario sulle concentrazioni. Il 17 dicembre, dopo un'indagine approfondita, ha approvato la concentrazione tra *KLM* e *Martinair*¹⁴⁶.
95. Nel quadro dell'**accordo UE-USA sulla liberalizzazione dello spazio aereo** firmato nell'aprile 2007, che comprende disposizioni per il rafforzamento della cooperazione tra la Commissione e il Ministero dei trasporti degli USA nel campo della concorrenza, in marzo le due istituzioni hanno intrapreso un **progetto di ricerca comune sulle alleanze tra compagnie aeree**¹⁴⁷. Lo scopo di tale progetto è approfondire la conoscenza dei servizi aerei transatlantici, degli effetti delle alleanze sulla concorrenza tra compagnie aeree e delle eventuali modifiche del ruolo di tali

¹³⁸ Casi [N 321/2008](#), [N 322/2008](#) e [N 323/2008](#) (non ancora pubblicati nella GU).

¹³⁹ Caso [C 61/2007](#) (non ancora pubblicato nella GU).

¹⁴⁰ Caso [NN 31/2008](#) (GU C 184 del 22.7.2008, pag. 34).

¹⁴¹ Caso [C 26/2008](#) (non ancora pubblicato nella GU).

¹⁴² Caso [N 510/2008](#) (GU C 46 del 25.2.2009, pag. 6).

¹⁴³ Caso [C 48/2006](#) (GU L 346 del 23.12.2008, pag. 1).

¹⁴⁴ Causa [T-196/04](#) *Domanda di annullamento della decisione della Commissione, del 12 febbraio 2004, concernente i vantaggi concessi dalla regione Vallonia e da Brussels South Charleroi Airport alla compagnia aerea Ryanair in relazione al suo insediamento a Charleroi.*

¹⁴⁵ Caso COMP/M.5181.

¹⁴⁶ Caso COMP/M.5141.

¹⁴⁷ Si veda il comunicato stampa [IP/08/459](#) del 18.3.2008.

alleanze in seguito alla conclusione dell'accordo UE-USA sulla liberalizzazione dello spazio aereo.

2.7. Industria farmaceutica

96. Per quanto concerne l'applicazione delle **norme antitrust** dell'Unione nel settore farmaceutico, l'azione più importante intrapresa dalla Commissione nel 2008 è stata l'avvio dell'**indagine nel settore farmaceutico**¹⁴⁸ il 15 gennaio. Lo stesso giorno, la Commissione ha effettuato accertamenti senza preavviso presso le sedi di diverse aziende farmaceutiche dell'UE (sia presso produttori di farmaci innovativi sia presso produttori di farmaci generici). È stata la prima volta che la Commissione ha avviato un'indagine settoriale preceduta da accertamenti.
97. L'indagine settoriale è stata avviata in risposta a informazioni indicanti che la concorrenza sul mercato farmaceutico dell'Unione europea probabilmente non funzionava in maniera corretta. I segnali di tali disfunzioni erano un declino del livello di innovazione misurato dal numero di nuovi medicinali immessi sul mercato, nonché alcuni casi di ritardo nell'accesso al mercato di farmaci generici. L'indagine ha tentato di appurare se talune pratiche adottate dalle aziende farmaceutiche potessero essere all'origine del declino dell'innovazione e del ritardato ingresso sul mercato di farmaci generici. L'analisi si è soffermata soprattutto sulle pratiche che le aziende produttrici di farmaci innovativi possono adottare per ritardare o bloccare non soltanto la concorrenza da parte dei produttori di farmaci generici, ma anche lo sviluppo di farmaci innovativi concorrenti. Il documento illustra inoltre in sintesi le carenze del quadro normativo applicabile al settore farmaceutico segnalate dalle società che hanno partecipato all'indagine e dalle autorità pubbliche.
98. Nel corso dell'indagine la Commissione ha consultato tutte le parti interessate, vale a dire le aziende produttrici di farmaci innovativi e i produttori di farmaci generici, le associazioni di categoria, le associazioni di consumatori e di pazienti, le società di assicurazione, le associazioni di medici, farmacisti e ospedali, le autorità sanitarie, l'Ufficio europeo dei brevetti (European Patent Office - EPO), gli operatori commerciali paralleli e le autorità nazionali garanti della concorrenza. La Commissione ha raccolto dati sulla base delle richieste di informazione inviate a oltre 100 aziende farmaceutiche operanti nell'UE, nonché a varie altre parti interessate. I dati si riferiscono a un campione di 219 molecole chimiche concernenti farmaci prescrivibili per uso umano venduti nell'Unione europea dal 2000 al 2007.
99. Il 28 novembre la Commissione ha pubblicato una relazione preliminare in merito all'indagine nel settore farmaceutico¹⁴⁹. La relazione conferma che effettivamente si registrano ritardi nell'ingresso sul mercato dei farmaci generici e un declino del livello di innovazione, ed esamina alcune delle possibili cause di queste carenze, soprattutto quelle riconducibili al comportamento delle aziende farmaceutiche. La relazione preliminare sottolinea il ruolo fondamentale dei diritti di brevetto nel

¹⁴⁸ [Caso COMP/39.514](#). Decisione della Commissione del 15 gennaio 2008 che avvia un'indagine nel settore farmaceutico in applicazione dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio. Per ulteriori informazioni: <http://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/inquiry/index.html>.

¹⁴⁹ [Indagine nel settore farmaceutico - Relazione preliminare - Documento di lavoro dei servizi della Commissione - DG Concorrenza](#) del 28.11.2008.

settore farmaceutico; tuttavia, essa non si prefigge di individuare singoli comportamenti irregolari né di fornire orientamenti in merito alla compatibilità delle pratiche esaminate con le norme comunitarie di concorrenza.

100. Gli esiti dell'indagine settoriale indicano che le aziende farmaceutiche produttrici di farmaci innovativi elaborano e attuano una serie di strategie (la cosiddetta "toolbox di strumenti") per garantirsi flussi di reddito continui dai medicinali di loro produzione. Gli ottimi risultati conseguiti nel mettere in atto queste strategie può aver rallentato o persino impedito l'accesso di farmaci al mercato. La relazione sottolinea però che il comportamento delle aziende farmaceutiche potrebbe non essere l'unica causa dei ritardi accusati dai produttori di farmaci generici per quanto concerne l'ingresso sul mercato dei loro prodotti.
101. Le parti interessate hanno anche formulato osservazioni in merito al quadro normativo applicabile al settore farmaceutico, mettendone in rilievo, dal loro punto di vista, le carenze e gli aspetti problematici a livello di accesso al mercato e di concorrenza. Sia i produttori di farmaci generici che i produttori di farmaci innovativi concordano quanto all'esigenza di istituire un brevetto comunitario unico e un'autorità giudiziaria unificata e specializzata con competenza in materia di brevetti in Europa. I risultati preliminari dell'indagine settoriale confermano i pareri espressi dalle aziende. Le parti interessate mettono inoltre in luce quegli elementi che, a loro modo di vedere, costituiscono degli ostacoli nelle procedure di approvazione e commercializzazione, come pure di fissazione dei prezzi e di rimborso, ostacoli che possono contribuire a ritardare l'immissione in commercio dei prodotti farmaceutici.

2.8. Industria alimentare

102. In risposta all'impennata dei prezzi dei prodotti alimentari nell'ultima parte del 2007 e nel primo semestre del 2008, in maggio la Commissione ha pubblicato la **comunicazione "Far fronte alla sfida dell'aumento dei prezzi alimentari - Linee d'intervento dell'UE"**¹⁵⁰, che istituisce una task force con l'obiettivo di esaminare il funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare, soprattutto sotto l'aspetto della concentrazione e della segmentazione del mercato nei settori del commercio al dettaglio e della distribuzione dei prodotti alimentari dell'UE. Ha fatto seguito, in dicembre, una seconda **comunicazione su "I prezzi dei prodotti alimentari in Europa"**¹⁵¹, in cui si è proposta una tabella di marcia per migliorare il funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare.
103. A livello di politica di concorrenza, la comunicazione esorta a garantire un'applicazione rigorosa e uniforme delle norme di concorrenza sui mercati della

¹⁵⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Far fronte alla sfida dell'aumento dei prezzi alimentari - Linee d'intervento dell'UE (COM(2008) 321 definitivo del 20.5.2008). La comunicazione analizza i fattori strutturali e ciclici e propone una triplice risposta a livello di politica, tra cui interventi a breve termine nel quadro della valutazione dello stato di salute della PAC e del monitoraggio del settore al dettaglio, iniziative per migliorare l'approvvigionamento agricolo e garantire la sicurezza alimentare, tra cui promozione di future generazioni sostenibili di biocarburanti, nonché iniziative per contribuire all'impegno profuso a livello globale per ridurre gli effetti dei rincari sulle popolazioni indigenti.

¹⁵¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - I prezzi dei prodotti alimentari in Europa (COM(2008) 821 definitivo del 9.12.2008).

fornitura dei prodotti alimentari da parte della Commissione e delle autorità nazionali garanti della concorrenza, sottolineando nel contempo l'importanza degli strumenti disponibili nei settori dell'anti-trust delle concentrazioni.

104. Nel 2008 la Commissione ha continuato a garantire l'effettiva osservanza da parte di *Coca-Cola* degli impegni precedentemente assunti e ha comminato ammende in un caso di cartello di *commercianti di banane* a norma dell'articolo 81 del trattato CE. A livello nazionale, le autorità garanti della concorrenza hanno attentamente esaminato i settori collegati a quello alimentare e avviato una serie di indagini. In tale ambito è fondamentale un approccio coerente e coordinato, poiché la portata dei mercati al dettaglio è spesso definita tutt'al più su scala nazionale. In tale contesto, la DG Concorrenza ha tenuto due riunioni del sottogruppo per i prodotti alimentari della Rete europea della concorrenza, in luglio e novembre, allo scopo di discutere e scambiare buone prassi sui temi relativi ai mercati al dettaglio dei prodotti alimentari.
105. Il consolidamento del settore alimentare risulta con evidenza da una serie di casi di concentrazione notificati alla Commissione nel 2008. Alcune di queste concentrazioni sono state oggetto di un'indagine approfondita o sono state approvate nella fase I soltanto in seguito a importanti cessioni di attività. Nel caso *Friesland/Campina*¹⁵², la Commissione ha condotto un'indagine approfondita in merito alla proposta di concentrazione tra due cooperative lattiero-casearie olandesi operanti in una serie di mercati dei prodotti lattiero-caseari. La concentrazione è stata approvata dopo gli impegni assunti dalle parti che garantivano l'accesso al latte crudo nei Paesi Bassi. Nel caso *ABF/GBI*¹⁵³, la Commissione ha svolto un'indagine approfondita in merito all'acquisizione di quote di *GBI* da parte di *ABF* (Associated British Foods) e ha approvato l'operazione subordinandola a una serie di condizioni. Infine, nel settore della vendita al dettaglio di prodotti alimentari, la Commissione ha esaminato la proposta di acquisizione dell'austriaca *ADEG* da parte del *Gruppo REWE* tedesco¹⁵⁴ e ha approvato l'operazione, subordinandola tuttavia a determinate condizioni.

2.9. Servizi postali

106. Un'importante nuova fase nel settore dei servizi postali si è aperta con l'adozione in febbraio da parte del Parlamento e del Consiglio della **terza direttiva sui servizi postali comunitari** adottata¹⁵⁵. Secondo la direttiva, la maggior parte degli Stati membri dovrà giungere alla completa apertura del mercato entro il 31 dicembre 2010, benché per alcuni Stati sia prevista una proroga di altri due anni. La direttiva prevede l'abolizione del settore riservato in tutti gli Stati membri, la conferma della portata e degli standard di un servizio postale universale e il potenziamento del ruolo delle autorità nazionali di regolamentazione per consentire una serie di misure che gli Stati membri possono adottare, se del caso, al fine di salvaguardare e finanziare il servizio universale. Il ruolo degli aiuti di Stato, e conseguentemente del controllo che la Commissione esercita su tali misure, acquisirà pertanto un'importanza crescente.

¹⁵² [Caso COMP/M.5046](#), *Friesland Foods/Campina* (non ancora pubblicato nella GU).

¹⁵³ [Caso COMP/M.4980](#), *ABF/GBI BUSINESS* (non ancora pubblicato nella GU).

¹⁵⁴ [Caso COMP/M.5047](#), *REWE/ADEG* (non ancora pubblicato nella GU).

¹⁵⁵ Direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari ([GU L 52 del 27.2.2008, pag. 3](#)).

107. Per quanto concerne l'**applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato al settore postale** nel 2008, la Commissione ha adottato varie decisioni volte a garantire che gli operatori postali ai quali sono affidati servizi di interesse economico generale e le loro controllate non godano di vantaggi indebitamente concessi. La Commissione ha proseguito l'indagine in merito alla presunta compensazione eccessiva accordata a *Deutsche Post AG*¹⁵⁶ per aver assolto obblighi di servizio universale e, in ottobre, ha notificato alla Germania un'ingiunzione a fornire informazioni a causa del suo rifiuto di fornire i ragguagli sollecitati. Da ultimo, la Commissione ha anche valutato se gli operatori postali ricevessero altre forme di aiuto dallo Stato e, in tale contesto, ha chiuso le indagini relative ad aiuti concessi all'*Aeroporto di Lipsia* e alla società *DHL*¹⁵⁷. Sebbene abbia autorizzato gli aiuti concessi all'*Aeroporto di Lipsia* per la costruzione della pista sud, la Commissione ha vietato la lettera di patronage e determinate altre garanzie che DHL ha ricevuto a titolo di aiuti per il trasferimento della sua sede operativa europea (hub) a Lipsia. Gli aiuti già messi a disposizione di DHL dovranno essere rimborsati.

3. ATTIVITÀ A TUTELA DEI CONSUMATORI

108. La Commissione pone le questioni che interessano i consumatori al centro delle sue attività in materia di concorrenza e ritiene essenziale che il principale impulso impresso alla politica di concorrenza sia determinato dal desiderio di conseguire il benessere ottimale dei consumatori.
109. Per integrare la dimensione dei consumatori nella politica di concorrenza occorre un dialogo nelle forme adeguate tra i servizi della Commissione e i consumatori o le associazioni chiamate a rappresentarli. Per questo nel 2008, all'interno della DG Concorrenza, è stata creata un'unità per le relazioni con i consumatori. I consumatori e i loro rappresentanti oggi possono fornire ai servizi della Commissione informazioni utili sia per una migliore comprensione dei mercati sia per identificarne potenziali disfunzioni¹⁵⁸. Essi, inoltre, sono nella posizione ideale per riferire direttamente sulla loro percezione dell'impatto di una specifica azione.
110. Nell'elaborazione di una politica pubblica è importante comprendere le preoccupazioni e gli effetti di tale politica sui principali interessati, e i consumatori non fanno eccezione a questo principio generale. Avvalendosi del loro contributo, la Commissione è in grado di capire meglio come funzionerebbero concretamente le politiche e di garantire che i loro obiettivi siano pienamente conseguibili. A titolo esemplificativo, sia la tavola rotonda sulle opportunità e gli ostacoli alla vendita al dettaglio on line nel mercato unico europeo¹⁵⁹ che il Libro bianco in materia di azioni di risarcimento del danno hanno comportato una consultazione approfondita sollecitando attivamente consumatori e loro rappresentanti a esprimere le proprie posizioni. Inoltre, tanto nel corso dell'indagine nel settore farmaceutico¹⁶⁰ quanto

¹⁵⁶ Caso [C 36/2007](#), *Denuncia contro lo Stato tedesco per aiuti di Stato illegali a favore di Deutsche Post* (GU C 245 del 19.10.2007 pag. 21).

¹⁵⁷ [Caso C 48/2006](#), *Interventi intrapresi dalla Germania a favore di DHL e dell'Aeroporto di Lipsia-Halle* (GU L 346 del 23.12.2008, pag. 1).

¹⁵⁸ Nel corso del 2008 la DG Concorrenza ha ricevuto circa 2 500 lettere di cittadini su questioni in materia di antitrust, concentrazioni e aiuti di Stato.

¹⁵⁹ Per ulteriori informazioni: http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/online_commerce.html.

¹⁶⁰ Si veda il comunicato stampa [IP/08/1829](#) del 28.11.2008.

sistematicamente in una serie di casi di concentrazione, la percezione dei consumatori ha aiutato i servizi della Commissione a contestualizzare meglio tutti gli aspetti del mercato per poter identificare problemi e soluzioni. Gli orientamenti sulle priorità nell'applicazione delle norme al comportamento abusivo volto all'esclusione dei concorrenti¹⁶¹ hanno ribadito l'importanza di tale approccio e saranno gradualmente introdotti a partire dal 2009.

4. LA RETE EUROPEA DELLA CONCORRENZA E LE GIURISDIZIONI NAZIONALI

111. La Rete europea della concorrenza (REC) costituisce una piattaforma che consente alle autorità garanti della concorrenza dell'Unione di coordinare in maniera costruttiva l'azione di effettiva applicazione delle norme, garantire coerenza e discutere temi politici di interesse comune.
112. Nel corso del 2008 la REC si è riunita in formazioni di volta in volta diverse: dalla riunione annuale dei capi di tutte le autorità garanti della concorrenza ai sottogruppi settoriali, senza dimenticare le plenarie e i gruppi di lavoro. I principali argomenti discussi nel corso dell'anno sono stati: 1) i recenti sviluppi della politica di concorrenza; 2) l'esperienza acquisita dalle autorità nazionali garanti della concorrenza con gli strumenti di effettiva applicazione delle norme forniti dal regolamento n. 1/2003; 3) la revisione della politica della Commissione sugli accordi orizzontali e le restrizioni verticali; e (4) temi settoriali come la "vischiosità dei prezzi al dettaglio", i dossier relativi alle commissioni interbancarie multilaterali (MIF) e all'area unica dei pagamenti in euro (AUPE) nonché l'indagine nel settore farmaceutico.
113. Nel 2008 è inoltre proseguito il processo di "convergenza" osservato nel contesto del regolamento n. 1/2003. Un esempio eloquente di tale tendenza è il programma modello di trattamento favorevole della Rete europea della concorrenza. Alla fine del 2008, venticinque Stati membri disponevano di programmi di trattamento favorevole, mentre i due restanti (Malta e Slovenia) dovrebbero introdurli in un prossimo futuro. Inoltre, molti membri della REC hanno già allineato i propri regimi al programma modello della REC o stanno provvedendo a farlo.
114. Un aspetto importante dell'operato della REC è la collaborazione sui singoli casi. Nel 2008, conformemente all'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, la Commissione è stata informata in merito a circa 150 nuove indagini in merito a casi¹⁶² avviate dalle autorità nazionali garanti della concorrenza. Come negli anni precedenti e grazie all'approccio flessibile e pragmatico introdotto dal regolamento e dalla comunicazione sulla cooperazione nell'ambito della RECe, si sono verificati pochissimi casi in cui si è discussa l'assegnazione di un caso e ancor meno casi di deferimento. Per garantire un'applicazione coerente del diritto comunitario, i servizi della Commissione hanno riesaminato o fornito il loro parere in merito a 61 decisioni

¹⁶¹ Si veda il comunicato stampa [IP/08/1877](#) del 3.12.2008.

¹⁶² Più del 55% dei casi riguardava l'applicazione dell'articolo 81 del trattato CE (soprattutto nel settore dei cartelli), il 30% l'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE e la quota restante l'applicazione sia dell'articolo 81 sia dell'articolo 82 del trattato CE (segnatamente nei settori dell'energia, dei prodotti alimentari, dei mezzi di comunicazione, dei trasporti, delle telecomunicazioni e dei servizi postali).

di cui era prevista l'adozione, comunicate a norma dell'articolo 11, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003.

115. Anche il meccanismo di cooperazione con le giurisdizioni nazionali nell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza, previsto dall'articolo 15 del regolamento n. 1/2003, ha funzionato correttamente nel corso dell'anno. La Commissione ha ricevuto diverse richieste di parere, ancora pendenti alla fine del 2008, nonché copia di circa 50 sentenze pronunciate da giurisdizioni nazionali. Inoltre, la DG Concorrenza ha stipulato quindici accordi di sovvenzione per la formazione di magistrati e ha pubblicato un nuovo invito a presentare proposte per tale tipo di attività.

5. ATTIVITÀ INTERNAZIONALI

116. In un'economia mondiale sempre più globalizzata, anche la politica di concorrenza deve assumere una portata globale. La DG Concorrenza affronta questa sfida rafforzando e ampliando le relazioni con i suoi partner in tutto il mondo nell'ambito di consessi sia bilaterali sia multilaterali. Il commissario Kroes reputa della massima importanza attuare una cooperazione internazionale efficace nel campo della concorrenza.
117. Nel quadro dell'**allargamento**, nel corso del 2008 la collaborazione con Croazia e Turchia è stata particolarmente intensa. La Croazia ha compiuto notevoli progressi in merito al rispetto dei "parametri di apertura" necessari per avviare i negoziati di adesione sul capitolo della concorrenza, anche per quanto concerne l'importante questione ancora aperta della ristrutturazione dei suoi cantieri navali, mentre la Turchia deve ancora introdurre un sistema per il controllo e il monitoraggio degli aiuti di Stato. La DG Concorrenza ha inoltre fornito assistenza ai paesi dei Balcani occidentali con l'intento di migliorare ulteriormente l'allineamento delle loro norme di concorrenza con il diritto comunitario, coadiuvandoli, tra l'altro, nell'elaborazione di leggi sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato e fornendo consulenza in merito alla creazione delle istituzioni necessarie per l'effettiva applicazione di tali normative.
118. Per quanto concerne la **cooperazione bilaterale**, la Commissione ha proseguito la stretta collaborazione con l'Autorità di vigilanza dell'EFTA (European Free Trade Association - Associazione europea di libero scambio) per l'effettiva applicazione dell'accordo sul SEE. Come negli anni precedenti, si sono avuti intensi scambi nell'ambito di specifici accordi di cooperazione in materia di concorrenza con Stati Uniti, Canada e Giappone. Anche la cooperazione con Cina e Corea è rimasta prioritaria nel 2008. La DG Concorrenza ha inoltre avuto parte attiva nei negoziati in corso sugli accordi di libero scambio con Ucraina, India e Corea del Sud, come pure nell'ambito del capitolo relativo al commercio dell'accordo di associazione con i paesi dell'America centrale, allo scopo di prevenire pratiche anticoncorrenziali (compresi gli aiuti di Stato) che compromettano le attività commerciali e gli altri benefici economici ricercati per il tramite di tali accordi.
119. Nell'ambito della **cooperazione multilaterale**, la DG Concorrenza ha continuato a svolgere un ruolo di primo piano nell'ambito della Rete internazionale della concorrenza (ICN): è membro del gruppo direttivo, ha la copresidenza del gruppo di lavoro sui cartelli e partecipa attivamente agli altri gruppi di lavoro (sulle

concentrazioni, sull'attuazione della politica di concorrenza, sulla condotta unilaterale e sulla promozione della cultura della concorrenza). La DG Concorrenza ha altresì continuato a contribuire attivamente al lavoro del comitato per la concorrenza dell'OCSE e ha avuto un ruolo guida nella discussione svoltasi in occasione di una tavola rotonda alla conferenza annuale del gruppo intergovernativo di esperti (IGE) sul diritto e la politica di concorrenza della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD).

6. COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE

120. Nel 2008 la Commissione ha proseguito la collaborazione con le altre istituzioni comunitarie conformemente ai rispettivi accordi o protocolli sottoscritti dalle istituzioni interessate¹⁶³.
121. Sempre nel 2008, il **Parlamento europeo (PE)** ha adottato una risoluzione o una relazione sui seguenti argomenti: indagine sul settore bancario al dettaglio, accordo stipulato tra il governo della Repubblica di Corea e la Comunità europea sulla cooperazione in materia di attività anticoncorrenziali e Libro bianco in materia di azioni di risarcimento del danno. Le relazioni annuali sulla concorrenza del 2006 e del 2007 sono state discusse anch'esse in sede di commissione nel corso dell'anno e dovrebbero essere adottate nel 2009. La Commissione ha inoltre partecipato alle discussioni tenutesi al PE su altri argomenti relativi alla concorrenza, tra cui l'applicazione delle misure di aiuto di Stato in risposta alla crisi economica e finanziaria in atto.
122. La Commissione opera in stretta collaborazione con il **Consiglio**, informandolo di importanti iniziative politiche nel campo della concorrenza, ad esempio in materia di misure di aiuto di Stato al settore bancario e di altri aiuti di Stato concessi nel contesto della crisi economica e finanziaria. Nel 2008 la Commissione ha offerto una serie di contributi sulla politica di concorrenza soprattutto in relazione alle conclusioni adottate nell'ambito del Consiglio "Competitività" (ad esempio, sulla strategia di Lisbona, la politica industriale e la politica per le PMI), il Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni ed energia" (pacchetto legislativo sul mercato interno dell'energia, pacchetto energia/clima) e il Consiglio "Affari economici e finanziari" (riesame del mercato unico, area unica dei pagamenti in euro, capitale di rischio, piano europeo di ripresa economica).
123. La Commissione informa infine il **Comitato economico e sociale europeo (CESE)** e il **Comitato delle regioni** delle più importanti iniziative politiche e partecipa ai dibattiti che si svolgono in seno ai due comitati in merito a tali iniziative: un esempio è rappresentato dall'adozione della relazione del CESE sulla relazione annuale della Commissione sulla politica di concorrenza. Nel corso del 2008 la Commissione ha partecipato alle riunioni dei gruppi di lavoro del CESE sulla concorrenza e la democrazia nel mercato interno, sulla relazione annuale sulla concorrenza del 2007 e sul Libro bianco in materia di azioni di risarcimento del danno.

¹⁶³ Accordo quadro del 26 maggio 2005 sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione; protocollo di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato economico e sociale europeo del 7 novembre 2005; protocollo sugli accordi di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni del 17 novembre 2005.