

28 febbraio 2024

## I primi cento giorni del Regolamento UE sulle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno: chiarimenti applicativi ed avvio della prima indagine approfondita

Il 16 febbraio la Commissione europea (“**Commissione**”) ha aperto la prima indagine approfondita (in-depth investigation) ex Regolamento 2022/2560 (e Regolamento di applicazione 2023/1441), relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno (“**Regolamento FSR**”). Pochi giorni dopo, la Commissione ha pubblicato il primo “policy brief” dedicato all’applicazione del Regolamento FSR. Ne emergono alcuni importanti chiarimenti applicativi e linee di tendenza.

### 1. Chiarimenti applicativi

Negli ultimi anni le sovvenzioni estere sembrano aver contribuito in modo sostanziale ad alcune distorsioni del mercato interno, anche concedendo ai loro beneficiari un vantaggio indebito per acquisire imprese o ottenere appalti pubblici a scapito degli operatori UE che devono sottostare alle rigorose norme sul controllo degli aiuti di Stato.

Il Regolamento 2022/2560 attribuisce pertanto alla Commissione il potere di investigare le sovvenzioni estere distorsive del mercato interno. In particolare, il Regolamento FSR introduce tre procedure: due sono basate sulla notifica per esaminare le concentrazioni e le offerte nelle procedure di appalto pubblico. La terza riguarda invece una procedura d’ufficio per indagare su tutte le altre situazioni di mercato.

Per quanto riguarda le concentrazioni, l’obbligo scatta al verificarsi di due condizioni cumulative:

- (i) almeno una delle imprese partecipanti alla fusione, l’impresa acquisita o l’impresa comune, è stabilita nell’Unione e genera nell’Unione un fatturato totale pari ad almeno 500 milioni di Euro; e
- (ii) una delle parti della concentrazione<sup>1</sup> ha ricevuto contributi finanziari da uno Stato extra-UE per un ammontare pari o superiore a 50 M Euro nei tre anni anteriori alla concentrazione.

Gli obblighi di notifica sono in vigore dal 12 ottobre 2023 e nei primi 100 giorni circa di applicazione - per quanto riguarda le notifiche delle concentrazioni - si è osservato che:

- I fondi di investimento sono impattati in maniera significativa (le operazioni in cui un fondo era una delle parti hanno rappresentato il 30% dei casi).
- È comune che vadano in parallelo procedure di tipo “Golden Power” e procedure ex Regolamento FSR (circa il 50% dei casi).
- Il Regolamento FSR ha interessato anche operazioni intra-UE (in alcuni casi addirittura all’interno dello stesso Stato Membro).

Inoltre, dato che nessuno dei casi fin qui esaminati presentava sovvenzioni estere in cui si presume una distorsione, le notifiche si sono chiuse in fase 1, ma senza l’adozione di una decisione. La Commissione ha chiarito che questa potrebbe essere una linea di tendenza, nel senso che le procedure di fase 1 sarebbero concluse con lo spirare del termine di 25 giorni dalla notifica, ma senza una decisione formale.

<sup>1</sup> Nel caso di acquisto, l’acquirente o gli acquirenti e l’impresa acquisita; nel caso di una fusione, le imprese fuse; nel caso di un’impresa comune, le imprese che creano l’impresa comune e l’impresa comune.

Tuttavia, uno dei chiarimenti principali riguarda la differenza tra contributi finanziari e sovvenzioni estere, laddove la Commissione ribadisce che l'obbligo di notifica scatta sulla base di soglie che riguardano i contributi finanziari, concetto ben più ampio di quello di sovvenzioni estere.

Ad esempio, è possibile che un operatore raggiunga la soglia esclusivamente sulla base di contributi finanziari frutto di transazioni di mercato. In questo scenario, l'operatore dovrà spiegare nella notifica che (i) le soglie sono raggiunte (con indicazione, ad es., delle gare pubbliche a cui ha partecipato), ma che (ii) nessuno dei contributi finanziari costituisce una sovvenzione estera, dato che quest'ultimo termine designa appunto contributi che non sono frutto di transazioni di mercato.

Un altro chiarimento riguarda l'esenzione dall'obbligo di fornire informazioni su misure fiscali. La Commissione ha chiarito che l'esenzione include (i) differimenti del pagamento delle imposte o dei contributi previdenziali, (ii) condoni ed esenzioni fiscali e (iii) regole normali di ammortamento e di riporto delle perdite, purché (iv) di applicazione generale. Secondo la Commissione è necessario che tali eccezioni siano interpretate in maniera restrittiva. Pertanto, se una misura fiscale esula da questo elenco, anche se è di portata generale, essa andrà comunicata. Resta ferma la possibilità di richiedere un chiarimento ai servizi della Commissione in caso di dubbio.

Infine, per quanto riguarda l'esenzione che limita gli obblighi di disclosure dei fondi, la Commissione ha chiarito che, per beneficiare di tale esenzione, occorre dimostrare che gli investitori ("limited partners") dello specifico fondo che realizza l'operazione notificata siano significativamente diversi dagli investitori in altri fondi estranei all'operazione. Diversamente, ossia nel caso di coincidenza tra investitori in diversi fondi, l'obbligo di disclosure abbraccia i fondi in cui si verifica tale comunanza. Ad esempio, se il Fondo A e il Fondo B hanno gli stessi investitori, anche se l'operazione viene realizzata dal Fondo A, occorrerà fornire informazioni anche sui contributi finanziari ricevuti dal Fondo B.

## **2. Avvio della prima indagine approfondita**

Ai sensi dell'art. 28 del Regolamento FSR, la notifica da parte delle imprese circa la loro partecipazione alle gare di appalto nell'UE si rende obbligatoria allorquando (i) il valore stimato dell'appalto è pari o superiore ai 250 milioni di Euro e (ii) l'impresa ha ricevuto almeno 4 milioni di Euro di contributi finanziari esteri da almeno un Paese terzo nei tre anni precedenti la notifica.

In tale contesto, a gennaio 2024 la Commissione ha ricevuto la notifica della CRRC Qingdao Sifang Locomotive Co. Ltd ("**CRRC**"), una controllata di CRRC Corporation, di proprietà statale cinese, maggior produttore di treni al mondo, in connessione con l'offerta presentata da CRRC per un appalto pubblico avviato dal Ministero dei Trasporti e delle Comunicazioni della Bulgaria relativo alla fornitura 20 treni elettrici e ai conseguenti servizi di manutenzione e formazione del personale per un periodo di 15 anni. Il valore complessivo dell'appalto è stimato in circa 610 milioni di Euro.

A seguito dell'esame preliminare, la Commissione ha stabilito che sussistono elementi sufficienti a ritenere che CRRC potrebbe aver beneficiato di una sovvenzione estera distorsiva per il mercato interno e, pertanto, ha deciso di aprire un'indagine formale approfondita. Oltre al carattere distorsivo della sovvenzione, la Commissione deve valutare se il contributo finanziario estero costituisca una sovvenzione che conferisca direttamente o indirettamente un vantaggio selettivo all'impresa, consentendo alla stessa di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa.

La Commissione potrebbe alternativamente (i) accettare impegni proposti dalla compagnia qualora questi siano in grado di rimediare in maniera efficace alla distorsione, (ii) vietare l'aggiudicazione dell'appalto ovvero (iii) adottare una decisione di non sollevare obiezioni. La decisione finale è attesa entro il 2 luglio.

## **3. 100 giorni di FSR – Conclusioni e prospettive future**

Per quanto riguarda l'obbligo di notifica delle concentrazioni, i primi 100 giorni di applicazione del Regolamento FSR hanno consentito alla Commissione di formulare alcuni chiarimenti applicativi. Invece, il primo caso di avvio di fase 2 ha riguardato una notifica connessa con una gara di appalto. Non si registra ancora alcuna indagine ex

ufficio. Ma è probabile che sia solo questione di tempo. Infatti, dal 1 marzo si attende la creazione di un nuovo Direttorato all'interno di DG COMP, specificamente dedicato all'applicazione del Regolamento FSR.

Il presente documento viene consegnato esclusivamente per fini divulgativi.  
Esso non costituisce riferimento alcuno per contratti e/o impegni di qualsiasi natura.  
**Per ogni ulteriore chiarimento o approfondimento Vi preghiamo di contattare:**

**Piero Fattori**  
**Partner**  
Responsabile Dipartimento  
Concorrenza e Regolamentazione

Roma | +39 06 478751  
pfattori@gop.it

**Alberto Pera**  
**Partner**  
Concorrenza e  
Regolamentazione

Roma | +39 06 478751  
apera@gop.it

**Eva Cruellas Sada**  
**Partner**  
Concorrenza e  
Regolamentazione

Milano | +39 02 763741  
ecruellas@gop.it

**Matteo Padellaro**  
**Partner**  
Concorrenza e  
Regolamentazione

Roma | +39 06 478751  
mpadellaro@gop.it

**Francesco Maria Salerno**  
**Partner**  
Concorrenza e  
Regolamentazione

Bruxelles | +32 2 340 1550  
fsalerno@gop.it

**Salvatore Spagnuolo**  
**Partner**  
Concorrenza e  
Regolamentazione

Roma | +39 06 478751  
sspagnuolo@gop.it

**Giovanni Moschetta**  
**Counsel**  
Concorrenza e  
Regolamentazione

Roma | +39 06 478751  
gmoschetta@gop.it



**INFORMATIVA EX ART. 13 del Reg. UE 2016/679 - Codice in materia di protezione dei dati personali**

I dati personali oggetto di trattamento da parte dallo studio legale Gianni & Origoni (lo "Studio") sono quelli liberamente forniti nel corso di rapporti professionali o di incontri, eventi, workshop e simili, e vengono trattati anche per finalità informative e divulgative. La presente newsletter è inviata esclusivamente a soggetti che hanno manifestato il loro interesse a ricevere informazioni sulle attività dello Studio. Se Le fosse stata inviata per errore, ovvero avesse mutato opinione, può opporsi all'invio di ulteriori comunicazioni inviando una e-mail all'indirizzo: [relazioniesterne@gop.it](mailto:relazioniesterne@gop.it). Titolare del trattamento è lo studio Gianni & Origoni, con sede amministrativa in Roma, Via delle Quattro Fontane 20.