

Data di pubblicazione: 30 giugno 2023

STEFANIA CAVALIERE*

Accelerare la transizione: relazione annuale della Commissione europea sulla politica di concorrenza 2021

Parole Chiave: Commissione europea, economia, transizione ecologica, digitalizzazione.

Keywords: Commission, economy, ecological transition and digitalization.

Sommario: 1. Un anno difficile. – 2. Il filo conduttore delle azioni della Commissione. – 3. Brevi note conclusive.

1. Un anno difficile.

La Relazione annuale della Commissione sulla politica di concorrenza per il 2021¹ contiene la ricognizione del lavoro svolto nel periodo di

* Ricercatore di Diritto dell'economia, Dipartimento di Scienze politiche, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

¹ Bruxelles, COM(2022) 337 final del 14.7.2022.

riferimento relativamente alla politica di concorrenza dell'UE e alla sua applicazione e permette di comprendere come l'organo europeo ha tradotto in fatti concreti i suoi orientamenti.

In linea con gli indirizzi tracciati a seguito dell'emergenza COVID-19, la Commissione ha rimarcato che la sua priorità anche nell'anno 2021 è stata l'applicazione di una politica concorrenziale tesa a promuovere la ripresa post-pandemia con il presupposto di non alterare le condizioni del mercato e di rendere le imprese più competitive.

Per questo motivo, la sua attenzione si è concentrata su una politica sulla concorrenza “sufficientemente”² agile e flessibile per affrontare le numerose sfide attuali e future in modo da continuare a fornire risposte concrete alla crisi, contrastando tutti quei cambiamenti improvvisi dell'economia che si sono verificati in questo tempo di crisi.

L'Istituzione europea ha evidenziato che il Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato continua a permettere agli Stati membri di approntare sostegni necessari e proporzionati alle imprese messe in pericolo dalla pandemia, ma nel contempo si fa carico di dare vita a programmi atti a generare e attirare investimenti privati con l'impegno di eliminare progressivamente i provvedimenti adottati specificamente per le problematiche legate alla pandemia. La Commissione non ha trascurato le conseguenze dell'impatto sociale ed economico provocato dalla guerra Russia/Ucraina in Europa. Al fine di agire rapidamente ritiene, ove

² Introduzione alla Relazione annuale della Commissione europea sulla politica di concorrenza 2021, 3.

necessario, di adeguare i propri strumenti politici ed ricorrere nuovamente alla flessibilità in materia di aiuti di Stato per permettere agli Stati membri di ridurre al minimo gli effetti economici negativi, sempre con uno sguardo attento a evitare distorsioni della concorrenza nell'UE il meno possibile. Per tale ragione, insieme alle *Autorità* nazionali della concorrenza e sotto il controllo degli organi giurisdizionali europei, attuando una coesione politica attraverso la rete europea della concorrenza³, ha perseguito l'obiettivo di migliorare il funzionamento dei mercati al fine di favorire i cittadini e le imprese, riesaminando la politica della concorrenza⁴ e rivedendo oltre venti norme. La stessa istituzione ha affermato come tutto ciò abbia l'obiettivo di adeguare alle esigenze future gli strumenti della politica di concorrenza dell'UE, sostenendo il processo di ripresa attraverso le transizioni verde e digitale, stimolando anche lo sviluppo di reti a banda larga ad alte prestazioni e rispondendo alla necessità dello sviluppo economico con la promozione della resilienza del mercato, ma sempre nel rispetto delle norme fondamentali sulla concorrenza. La conferma dell'ancoraggio ai principi fondanti del libero mercato si evince nel *report* fornito dalla stessa Commissione circa le sue attività di

³ L'esistenza della rete europea della concorrenza ha permesso un'applicazione più efficiente delle regole sulla concorrenza, nel 2021, infatti, sono state avviate 145 nuove indagini all'interno della rete e sono state presentate 84 decisioni previste.

⁴ Secondo quanto evidenziato nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide, COM(2021)713, del 18.11.2021.

vigilanza nei settori dell'*antitrust* in ordine al controllo delle concentrazioni che potrebbero avere un impatto significativo sulla concorrenza, a seguito delle quali ha esaminato dieci decisioni relative a cartelli per cui ha erogato ammende per un totale di 1,7 miliardi di euro. A questo si aggiungono le attività di controllo degli aiuti di Stato che hanno generato oltre 1000 decisioni di cui più di 670 legate al COVID-19.

L'attenzione della Commissione non è rimasta circoscritta solo al mercato UE, ma ha anche interessato i rapporti con gli Stati *extra* europei tanto che nel maggio 2021 ha presentato una proposta di regolamento relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno⁵.

Ha, inoltre, dato maggiore impulso all'elaborazione di una nuova normativa sui mercati digitali, sempre continuando a rendere più efficiente l'applicazione della concorrenza. La DG Concorrenza, infatti, ha proseguito gli sforzi per digitalizzare i processi di gestione dei casi, diventare più efficiente nelle sue iniziative politiche e nella cooperazione internazionale. A tal scopo, rilevanti modifiche sono state attuate nell'impiego delle risorse finanziarie da utilizzare per l'applicazione della politica di concorrenza attraverso un bilancio operativo dedicato e attraverso il Programma per il mercato unico⁶ e, in particolare, la sua componente per la sensibilizzazione alla politica di concorrenza.

⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, COM(2021) 223 final, del 5.5.2021.

⁶ Regolamento (UE) 2021/690 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce il programma relativo al mercato interno, alla competitività delle imprese,

L'attività della Commissione si è svolta su quattro direttrici fondamentali ossia garantire che le norme in materia di concorrenza continuino ad essere adatte al futuro attraverso un programma politico di ampia portata; applicare la politica di concorrenza per contribuire alla transizione digitale⁷ a un mercato unico forte e resiliente e alla transizione verde⁸; contribuire ai servizi finanziari europei più resilienti e sforzarsi di plasmare una cultura della concorrenza globale ed europea.

In particolare, per migliorare e rendere più moderne le norme in materia di concorrenza, la Commissione ha suggerito nuove iniziative legislative nell'ambito della strategia digitale dell'UE⁹, presentando due significative proposte legislative, la legge sui servizi digitali¹⁰, e la legge sui mercati

tra cui le piccole e medie imprese, al settore delle piante, degli animali, degli alimenti e dei mangimi e alle statistiche europee (programma per il mercato unico).

⁷M. PASSALACQUA, *Green deal e transizione digitale. Regolazione di adattamento a un'economia sostenibile*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1/2022, 27 ss.; B. BOSCHETTI, *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2021, 53 ss.; G. SGUEO, *La transizione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2021, 746 ss.

⁸A. ROVENTINI, *L'emergenza climatica e la transizione verde. Cambiare l'economia politica per trasformare l'economia*, in *Il Mulino*, n. 4/2021, 135 ss.; G. GIRAUD, *La rivoluzione dolce della transizione ecologica. Come costruire un futuro possibile*, Roma, 2022, 12 ss.

⁹*Shaping Europe's Digital Future*, pubblicazione della Commissione del 19 febbraio 2020, ISBN 978-92-76-16362-6.

¹⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE, COM(2020) 825 final del 15.12.2020.

digitali¹¹. Un'altra proposta di regolamento ha riguardato le sovvenzioni estere distorsive del mercato interno¹². In base alla già menzionata proposta, la Commissione acquisirebbe la possibilità di analizzare i finanziamenti attribuiti dagli Stati esteri assegnati a imprese operanti nell'UE e di poter bloccare, ove fosse necessario, gli eventuali effetti negativi che tali sovvenzioni produrrebbero nella libera concorrenza. L'Istituzione europea ha previsto anche aggiornamenti per adeguarsi ai fattori di evoluzione del mercato come il commercio elettronico¹³ e delle piattaforme online¹⁴ che ormai hanno modificato il

¹¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (legge sui mercati digitali), COM(2020) 842 final del 15.12.2020.

¹² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, COM(2021) 223 final del 5.5.2021.

¹³ Sul tema, E. TRIPODI, *Verso un nuovo quadro di riferimento per il commercio digitale*, in E. TRIPODI, F. FIMMANÒ, B. TASSONE (a cura di), *E-commerce. Regole, applicazioni, insidie, opportunità*, Milano, 2022, 15 ss.; F. DONATI, *Verso una nuova regolazione delle piattaforme digitali*, in *Rivista della regolazione dei mercati online*, n. 2/2021; G. VERTUCCI, *L'origine del commercio elettronico, evoluzioni e tipologie*, in *Pensiero economico moderno*, n. 2/2020, 33 ss.

¹⁴ In generale, sulle piattaforme digitali, tra i più recenti, A. CONTALDO, G. CREA, *Le disposizioni normative in itinere dell'unione europea sulle piattaforme digitali: un segnale per l'ordinamento italiano*, in E. TRIPODI, F. FIMMANÒ, B. TASSONE (a cura di), *E-commerce*, cit., 65 ss.; A. BIAGIOTTI, *Distorsioni e (ab)usi delle piattaforme digitali*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 5/2021, 1159 ss.; F. BASSAN, *Piattaforma europea e le piattaforme digitali*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *Tech law. Il diritto di fronte alle nuove tecnologie*, Napoli, 2021, 35 ss.; A. CANEPA, *Big tech e covid – 19 fra emergenza sanitaria e urgenza regolatoria*, in U. MALVAGNA, A.

modo di esercitare l'attività propria delle imprese. Allo scopo di chiarire e semplificare alcune disposizioni e di colmare le lacune normative causate dall'evoluzione del mercato sopra richiamata nel luglio 2021 la Commissione ha dato il via a una consultazione pubblica sul progetto di revisione del regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi verticali e ai relativi orientamenti¹⁵. Si è posta particolare attenzione al riesame anche sulla disciplina della concorrenza riguardo alla cooperazione orizzontale con l'obiettivo di facilitare una cooperazione economica utile tra imprese, evitando distorsioni della concorrenza. La consultazione, a tal proposito, ha individuato alcuni *vulnus* poiché alcune norme attualmente in vigore non sono sufficientemente adeguate alla digitalizzazione e al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità, essendo per alcuni versi, rigide e complesse, mentre altre presentano una mancanza di chiarezza causando una difficoltà di interpretazione per le imprese.

SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità*, Pisa, 2021 357; ID, *I mercanti dell'era digitale, un contributo allo studio delle piattaforme*, Torino, 2020, 27 ss.; M.A. ROSSI, *Il ruolo delle piattaforme nell'economia dei big data*, in *Informazione e big data*, in V. FALCE, G. GHIDINI, G. OLIVIERI (a cura di), *Informazione e Big Data tra innovazione e concorrenza*, in *Quaderni romani di Diritto Commerciale*, 2018, 84 ss.; M. MAGGIOLINO, *Concorrenza e piattaforme: tra tradizione e novità*, in G. COLANGELO, V. FALCE (a cura di), *Concorrenza e comportamenti escludenti nei mercati dell'innovazione*, Bologna, 2017, pag. 57 ss.

¹⁵Consultazione pubblica sul progetto di revisione del regolamento sugli accordi verticali e degli orientamenti verticali, dal 09.07.2021 al 17.09.2021.

Anche i risultati della valutazione¹⁶ sul funzionamento del regolamento di esenzione per categoria nel settore automobilistico¹⁷ hanno persuaso la Commissione circa l'importanza di considerare le nuove tecnologie e il ruolo crescente dei dati nel settore automobilistico. Stessa considerazione è stata rilevata in seguito alla valutazione¹⁸ della Comunicazione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto unitario in materia di concorrenza¹⁹ poiché anche in questo caso è evidenziata la necessità di tenere conto dei recenti sviluppi delle nuove pratiche e in particolare della digitalizzazione.

Sulla base dei risultati di tale valutazione la Commissione sostiene la revisione della Comunicazione sulla definizione del mercato nel 2022. La stessa, poi, ha, proseguito nella sua costante attività di analisi e riesame delle norme e degli orientamenti attualmente in vigore in materia di aiuti di Stato per agevolare ulteriormente le transizioni verde e digitale e promuovere la

¹⁶ Relazione di valutazione della Commissione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 461/2010 di esenzione per categoria nel settore automobilistico, COM(2021)264 del 28.5.2021.

¹⁷ Regolamento (UE) n. 330/2010 della Commissione, del 20 aprile 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a categorie di accordi verticali e pratiche concordate

¹⁸ Valutazione della comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza del 9 dicembre 1997, SWD(2021) 199, del 12.7.2021.

¹⁹ Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza (97/C 372/03).

resilienza del mercato nella fase di ripresa dalla pandemia di COVID-19, dichiarandosi pronta ad adeguare ulteriormente la sua politica sempre con lo scopo di rendere l'UE sempre più capace di rispondere rapidamente alle crisi.

Allo scopo di rendere più rapida, più verde e più digitale la ripresa dalla pandemia la Commissione ha anche dato vita a due nuove possibilità per stimolare e raccogliere gli investimenti privati²⁰, il sostegno agli investimenti per una ripresa sostenibile valido fino 31 dicembre 2022 e il sostegno alla solvibilità in vigore fino al 31 dicembre 2023, al fine di permettere agli Stati membri di mobilitare fondi privati e metterli a disposizione per gli investimenti nelle PMI²¹, comprese le *start-up*.

Così, come già era successo nel 2020, l'organo UE ha preso in considerazione nuovamente le norme in materia di aiuti di Stato per adeguarle agli obiettivi climatici dell'UE. A tal scopo, nel giugno 2021 ha avviato una consultazione pubblica²² invitando tutti i portatori di interessi a presentare osservazioni sulla proposta di revisione della disciplina in materia di aiuti di Stato relativi all'energia e all'ambiente, giungendo nel dicembre 2021 ad approvare la nuova disciplina in materia di aiuti di Stato

²⁰ Il favore per gli investimenti privati era già evidente nel New Green Deal. Ciò è evidenziato anche nel Dossier n. 31 "Green Deal europeo, il Piano di investimenti per un'Europa sostenibile e il Fondo per la transizione giusta" del 24 aprile 2020 della Camera dei deputati – Ufficio Rapporti con l'Unione Europea.

²¹ M.A. STEFANELLI, *PMI, Europa, industry 5.0: osservazioni giuridiche in ordine alla nuova sovranità digitale*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2021, 115 ss.

²² Consultazioni pubbliche della Commissione avviate dal 7.6.2021 al 2.8.2021.

relativi al clima, all'energia e all'ambiente²³ che, rispetto al passato, considera compatibili un numero maggiore di aiuti di Stato, prendendo in considerazione nuovi settori economici, come, tra gli altri, la mobilità pulita e la decarbonizzazione dell'industria contemplando un quadro flessibile per fornire sostegno a tutte le tecnologie in grado di attuare la transizione verde²⁴.

La Commissione, dopo le consuete consultazioni pubbliche²⁵ antecedenti all'adozione di atti normativi e una ponderata valutazione, ha riveduto, ampliandola e aggiornandola, la normativa sugli aiuti di Stato a favore di importanti progetti di comune interesse europeo e nel novembre 2021 ha adottato una Comunicazione riveduta su tale materia²⁶, raggiungendo un altro obiettivo significativo al fine di sostenere le strategie ambientali

²³ Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia, del 27.1.2022, C(2022) 481 final.

²⁴ Sulla politica della Commissione circa gli incentivi alla tutela ambientale, tra i più recenti, G. LUCHENA, *Gli aiuti alle imprese per la transizione ecologica*, in G. LUCHENA, B. RAGANELLI (a cura di), *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Torino, 2021, 269 ss.; ID, *Transizione ecologica*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 2/2021, 177 ss.; E. SCOTTI, *Pandemia, aiuti di Stato e transizione ambientale*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità*, cit., 444 ss.; M. ORLACCHIO, *Clima, energia aiuti di Stato: la nuova disciplina in materia di aiuti di Stato*, in *MonitoRa*, www.meridianalab.eu, dicembre, 2022, 1 ss.

²⁵ Consultazioni pubbliche tenutesi dal 23.2.2021 al 20.4.2021.

²⁶ Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, C(2021) 8481 final.

dell'UE e di accelerare la transizione verde. Sempre per la realizzazione di questi ultimi obiettivi, nell'anno esaminato è stata avviata una consultazione pubblica per semplificare e chiarire l'attuale disciplina degli aiuti di Stato favore di ricerca, sviluppo e innovazione²⁷ anche per le PMI e i poli di innovazione e minimizzare le possibili distorsioni della concorrenza. Sempre sulla scia della semplificazione delle norme in materia di aiuti di Stato da attribuire nell'ambito dei programmi europei recentemente adottati²⁸, nel luglio 2021 la Commissione ha adottato alcune modifiche al regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC)²⁹, estendendo il suo ambito di applicazione. Gli aiuti di Stato concessi dalle autorità nazionali previsti in tale Regolamento possono essere concessi direttamente dagli Stati membri senza previa notifica alla Commissione, anche se non decade l'obbligo di informare l'organo esecutivo delle misure di aiuto dopo la loro adozione. Il RGEC è, tuttavia, ancora in fase di revisione per consentire agli Stati membri di mobilitare rapidamente un maggior numero di aiuti soprattutto per i progetti verdi, ampliando maggiormente la possibilità di concessione di aiuti agli investimenti in nuove tecnologie e settori strategici in chiave *green*. L'applicazione del

²⁷ Consultazioni pubbliche tenutesi dal 8.4.2021 al 3.6.2021.

²⁸ Ci si riferisce, p. es., a operazioni di finanziamento e di investimento sostenute dal Fondo InvestEU; progetti di ricerca, sviluppo e innovazione (RSI); Orizzonte 2020, di Orizzonte Europa, Orizzonte Europa.

²⁹ Regolamento (UE) 2021/1237 della Commissione, del 23 luglio 2021, recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato.

Regolamento sarà estesa, inoltre, a settori fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal*³⁰ europeo rendendo più flessibili le norme sui costi ammissibili e sulle intensità di aiuto ammissibili. Sempre continuando nel suo lavoro di “manutenzione” della normativa sugli aiuti di Stato, a fine 2021 la Commissione ha proceduto a una revisione degli orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio³¹ con una serie di miglioramenti che ne faciliteranno l'applicazione; ha adottato una Comunicazione riveduta sull'assicurazione del credito all'esportazione a

³⁰ Sulle politiche del *Green Deal*, tra i tanti, S. TAGLIAPIETRA, *Il "Green Deal europeo" della presidente Von der Leyen: quali priorità?*, in *Equilibri*, n. 2/2019, 284 ss.; S. CASERINI, *Il Green deal fa bene all'economia*, in *Altraeconomia*, 2020, 27 ss.; M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/2020, 379 ss.; S. CAVALIERE, *Il progetto Green New Deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *DPER online*, n. 1/2020; G. ASARO, M. FISICARO, *Il Green Deal europeo*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3/2021, 858 ss.; C. PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2021, 529 ss.; D. BEVILAQUA, *From sustainable development to Green New Deal*, in *Ius Publicum Network review*, n.1/2021, 1 ss.; M. MAGLIO, *Le dinamiche della conoscenza nel Green Deal*, Roma, 2021, p. 47 ss.; F. MARTELLONI, *I benefici condizionati come tecniche promozionali nel Green New Deal*, in *Lavoro e diritto*, n.2/2022, 293 ss.; F. DONATI, *Il Green Deal e la governance europea dell'energia e del clima*, in *Rivista della regolazione dei mercati online*, n. 2/2022.

³¹ Comunicazione della Commissione, Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio.

breve termine³² e ha annunciato una revisione degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale in attuazione delle nuove priorità strategiche legate al *Green Deal*, alle strategie industriali e a quelle digitali, obiettivi che ha anche messo al primo posto nella valutazione del Regolamento di esenzione per categoria nel settore agricolo e forestale³³ e negli orientamenti per gli aiuti di Stato in tale ambito e per le zone rurali. Al fine di sostenere la transizione verde dell'UE sono state approvate dalla Commissione diciotto misure di aiuti di Stato a sostegno delle energie rinnovabili e a sostegno della mobilità pulita³⁴.

Per la DG Concorrenza vengono proposte, altresì, azioni per adeguare l'attività della stessa alle esigenze correnti e future fondate soprattutto sulla trasformazione digitale e sulla riorganizzazione all'interno della struttura organizzativa esistente per permettergli di esercitare le sue funzioni in maniera sempre più efficiente, applicando in maniera sempre più decisa (con pressanti controlli e, nei casi più gravi, con erogazioni di sanzioni) le

³² Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

³³G. SPOTO, *Il mercato agroalimentare nell'era digitale innanzi all'emergenza Covid-19*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 1/2021, 54 ss.

³⁴Sulle problematiche della transizione energetica, L. AMMANNATI, *Una nuova governance per la transizione energetica dell'Unione europea. Soluzioni ambigue in un contesto conflittuale*, in ID (a cura di), *La transizione energetica*, Torino, 2018, 3 ss.; sugli aiuti di Stato per attenuare la crisi energetica, G. LUCHENA, *Crisi energetica e Aiuti di Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Ec.*, n. 1/2022, 129 ss.

norme in materia di concorrenza per evitare distorsioni, soprattutto attraverso il monitoraggio dell'abuso di posizione dominante, il controllo delle concentrazioni e il controllo sugli aiuti di Stato. Tale politica, secondo la Commissione contribuisce alla transizione digitale, a un mercato unico forte e resiliente e a realizzare al meglio le politiche ambientali e climatiche, nel pieno sostegno del *Green Deal* così come si evince dal documento strategico in materia di concorrenza che la DG Concorrenza ha pubblicato nel settembre 2021.

A sostegno di questa tesi l'istituzione europea ha preso in considerazione la dimensione digitale anche nell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, dell'Unione dei mercati dei capitali, dell'Unione bancaria³⁵ e dei servizi finanziari, impegnandosi a combattere l'evasione fiscale e ad applicare in maniera equa e paritaria le regole sulla concorrenza in modo da attenuare le conseguenze economiche e sociali della pandemia. Tutto questo, per la Commissione, è stato possibile poiché essa ha approvato le misure di aiuto in linea con il Quadro temporaneo (peraltro aggiornato man mano che se ne presentava la necessità) e con quelle ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere b) e c), TFUE. In merito a tale

³⁵F. CAPRIGLIONE, *La finanza UE al tempo del Coronavirus*, in *Riv. Trim. Dir. Ec.*, n. 1/2020, 1 ss.; C. RUOCCO, *Finanza digitale: opportunità, profili di attenzione e ruolo della supervisione finanziaria. Digital finance: opportunities, attention profiles, and the role of Financial Supervision*, in *ibidem*, n. 1/2021, 217 ss. M. PELLEGRINI, *L'intelligenza artificiale nell'organizzazione bancaria: quali sfide per il regolatore?*, in *ibidem* n. 3/2021, 422 ss.; F. CAPRIGLIONE, *Industria finanziaria, innovazione tecnologica, mercato*, in *ibidem*, n. 4/2019, 372 ss.

normativa, poi, al fine di permettere agli Stati di dare vita nel PNRR a progetti di investimento compatibili con le norme sugli aiuti di Stato, la DG Concorrenza ha fornito orientamenti il più chiari possibile per facilitare l'attuazione dei piani stessi.

La Commissione ha, inoltre, evidenziato che la sua attività di vigilanza e di custode del rispetto delle regole sulla concorrenza, nel 2021, oltre a essere rafforzata dalla cooperazione con la Rete delle autorità Garanti della Concorrenza³⁶ e attraverso il dialogo il Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato europeo delle regioni, si completa con l'assistenza agli Stati nell'attuazione corretta della Direttiva RC+³⁷ e si consolida con la sua partecipazione attiva nelle sedi internazionali attinenti alla concorrenza, quali il comitato per la concorrenza dell'OCSE, la Rete internazionale della concorrenza (ICN) e la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD), nonché attraverso dialoghi e accordi di cooperazione che, nell'anno di riferimento, l'istituzione dell'UE ha avviato con diversi Stati

³⁶F. TOGO, *La cooperazione tra le autorità nazionali garanti della concorrenza e la Commissione europea e la convergenza tra i sistemi nazionali di tutela della concorrenza*, Vienna, 2014, 5 ss.; M. MESSINA, *La Rete europea delle autorità garanti della concorrenza tra Convenzione europea dei diritti dell'uomo e Carta dei diritti fondamentali*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 4/2008, 731 ss. A. M. ROMITO, *Ruolo e funzioni dell'European competition network*, Bari, 2020, 19 ss.

³⁷ Direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018 che conferisce alle Autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno.

extraeuropei come gli Stati Uniti, Canada, Australia, Azerbaigian, Cile, Indonesia, Nuova Zelanda e Uzbekistan e anche con l’Africa.

2. Il filo conduttore delle azioni della Commissione.

La sintetica descrizione delle attività portate avanti dalla Commissione nel 2021 permette di comprendere che esiste un orientamento di fondo insieme ad alcune priorità nella politica di quest’ultima già presenti nella relazione annuale sulla concorrenza del 2020 e in parte anche quella del 2019³⁸. Si evidenzia, infatti, che l’organo esecutivo europeo ha fatto proprie le finalità previste nel *Green Deal* e, in particolare, intende realizzare senza riserve, la transizione verde³⁹ e la semplificazione digitale⁴⁰ nei settori

³⁸ Si vv., per es. tra le ultime, la Relazione sulla politica della concorrenza 2019 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 9.7.2020

COM(2020) 302 final e la Relazione sulla politica della concorrenza 2020 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 7.7.2021 COM(2021) 373 final.

³⁹G. LUCHENA, *Transizione ecologica*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 2/2022, 168 ss.; A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. dir. comparati*, n. 2/2022, 395 ss.; F. DE LEONARDIS, *Transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2021, 779 ss.; C. A. RAVAZZOLO, *La rincorsa dell’UE al diritto ambientale: gli aiuti di Stato dell’energia*, in *Contratto e impresa*, n. 2/2021, 267 ss.

⁴⁰F. CAPRIGLIONE, *Diritto ed economia. La sfida dell’Intelligenza Artificiale*, in *Riv. Trim. Dir. Ec.*, n. 3/2021, suppl., 4 ss.; G. MONTEDORO, *Aiuti di Stato e digitalizzazione*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post covid-*

più rilevanti per lo sviluppo economico, perseguendo instancabilmente nei suoi numerosi orientamenti e Comunicazioni questo obiettivo, anche per, così dire, ispirare le politiche nazionali⁴¹. In particolare, ciò si è reso possibile attraverso l'impegno della Commissione nell'adeguare costantemente il Quadro temporaneo e gli altri Regolamenti alle circostanze eccezionali scaturite dalla pandemia attraverso l'apertura delle maglie del controllo sugli aiuti di Stato⁴² soprattutto a favore della transizione *green* e dell'innovazione tecnologica.

19: dall'efficienza alla sostenibilità cit., 365 ss.; F. ZATTI, *L'impatto delle misure adottate in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sulle politiche a sostegno dell'innovazione tecnologica: prime riflessioni in tema di aiuti di Stato*, in *Concorrenza e mercato*, n. 26-27/2020, 187 ss.; A. SCIARRONE ALIBRANDI, *Innovazione tecnologica e regolazione dei mercati*, in R. LENER, G. LUCHENA, C. ROBUSTELLA (a cura di), *Mercati regolati e nuove filiere di valore*, Torino, 2021, 9 ss.

⁴¹Le logiche e il nuovo modello di sviluppo previsto dal *Next Generation EU* individuano tre assi strategici da realizzare con i *Recovery Plans*: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale.

⁴²G. LUCHENA, *Emergenza sanitaria e aiuti di Stato*, in G. LUCHENA, B. RAGANELLI (a cura di), *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, cit., 192; ID, *Una nuova politica degli aiuti di Stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza covid-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, in *Concorrenza e mercato*, n.26-27/2020, 35, evidenzia come gli aiuti previsti per far fronte alla pandemia possono anche chiamarsi istantaneamente autorizzati poiché la commissione procede con estrema urgenza alle valutazioni di compatibilità; R. MICELLI, *La disciplina degli aiuti di Stato fiscali nell'emergenza Covid-19*, in *Rivista telematica di diritto tributario*, n. 1/2020, 62 ss.; E. BANI, F. DI PORTO, *COVID-19: Politiche in materia di aiuti di stato e diritto della concorrenza*, in *Concorrenza e mercato*, 2020, 3 ss.

L'augmentata flessibilità della Commissione, tuttavia, non significa che essa ha messo da parte la tutela della concorrenza, anzi l'istituzione europea è ben attenta a evidenziare come l'intervento pubblico non può e non deve alterare le condizioni del mercato. Le disposizioni di carattere generale non vengono mai eluse, sostituite o derogate, ma integrate, adattate alle rinnovate esigenze, specificate e rese più flessibili per contribuire a rinforzare il mercato anche attraverso la transizione digitale e *green*. Per questa ragione, la Commissione si è adoperata per limitare l'impatto sulla concorrenza e ha ancorato la sua valutazione sugli aiuti di Stato all'art. 107 par. 3 lettera b) e c), esaminando anche se sussiste la circostanza che questi ultimi contribuiscano a raggiungere gli obiettivi dell'UE. Calibra, quindi, la sua valutazione sulla compatibilità, nel controllo che gli aiuti che lo Stato membro vuole attribuire siano destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure se sono in grado di porre rimedio a un grave turbamento dell'economia della Nazione (lett. b) e nel controllo che gli aiuti siano destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse (lett. c). Una delle principali priorità della Commissione, infatti è far prosperare in mercati competitivi attraverso un'applicazione efficace delle norme dell'UE sulla concorrenza e le riforme normative proposte su tale materia sono ormai tutte indirizzate verso l'obiettivo della trasformazione digitale e verde dell'economia dell'UE, diventata un'opportunità per la ripresa

dalla pandemia e per rafforzare la resilienza del mercato unico,rispettando le esigenze in evoluzione degli Stati membri e delle imprese.

La politica verde e quella digitale, poi, oltre a essere favorite proprio da una corretta applicazione della concorrenza, sono strettamente collegate. Non si può negare, infatti che lo sviluppo tecnologico non produce solo valore aggiunto in termini economici, ma contribuisce alla tutela della salute e dell'ambiente, ponendosi con quest'ultima in funzione direttamente proporzionale. Basti pensare alla ricerca farmaceutica o a nuove tecnologie che monitorano e contribuiscono a diminuire l'inquinamento e che si sono rivelate necessarie nel fronteggiare situazioni sociali globali come l'emergenza pandemica⁴³. Allo stesso modo, la transizione verde diventa un fattore importante⁴⁴ per favorire la crescita economica e l'innovazione⁴⁵;anzi, gli obiettivi climatici e ambientali, da tradizionale limite alle possibilità di sviluppo, a causa della prevalenza della componente "conservativa" delle politiche a esso rivolte nel passato,

⁴³G. LUCHENA, *Programmazione multilivello dell'economia e condizionalità*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, 473 ss.

⁴⁴ Nel paragrafo introduttivo della Comunicazione dell'11 dicembre 2019, COM(2019) 640, il "Green Deal europeo", rubricato "Trasformare una sfida pressante in un'opportunità unica", la Commissione ribadisce e generalizza il mutato approccio al tema ambientale, sfida continua, ma, al contempo, opportunità.

⁴⁵M. CAFAGNO, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2019, 157ss.

diventa, leva economica e un potenziale per la promozione di nuovi strumenti di crescita⁴⁶.

La tesi appena esposta, peraltro, si riscontra anche nel settore delle politiche e dei controlli sulla concorrenza dei servizi finanziari europei dove, come si è già evidenziato, nella Relazione in oggetto⁴⁷, la Commissione richiama espressamente la dimensione digitale nell'attuazione dell'Unione dei mercati dei capitali e dell'Unione bancaria, nonché nella semplificazione del sistema fiscale nella lotta all'evasione e all'elusione fiscale.

3. Brevi note conclusive.

Le azioni intraprese dalla Commissione evidenziano lo sforzo di quest'ultima nel restituire credibilità a un'Unione europea che prima della pandemia per molti aspetti sembrava via via perdere il suo progetto di fondo a causa delle divisioni e dei risentimenti espressi dalla reviviscenza di forti istanze identitarie e nazionaliste⁴⁸. Il fine di rinnovare l'Unione e la

⁴⁶ Così, S. VERNILE, *L'ambiente come "opportunità". Una riflessione sul contributo alla tutela ambientale da parte del "secondo" e del "quarto settore" tra greenwashing, economia circolare e nudgeregulation*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2022, 24.

⁴⁷ Si v. par. 2.

⁴⁸ Per un'analisi storica e sociale del c. d. euroscetticismo, S. QUIRICO, *L'euroscetticismo come tema di studio della storia del pensiero politico*, in *Il pensiero politico*, n. 3/2021, 389 ss.; A. MARTINELLI, *Torna davvero lo spettro del nazionalismo*, in *Ispionline*, 2019, 1 ss.; V. CASTRONUOVO, *L'Europa e la rinascita dei nazionalismi*, Roma-Bari, 2016, 69 ss.; sui profili giuseconomici circa la divisione fra i Paesi europei, F. CAPRIGLIONE, *L'UE alla ricerca di*

coesione tra gli Stati a essa appartenenti, si collega strettamente al perseguimento della politica di transizione verde e digitale da diffondersi in tutti i settori economici e sociali fortemente voluta dalla Presidente von der Leynsin dal suo insediamento⁴⁹ e perseguita, poi, in maniera ancora più risoluta dopo la proclamazione del *New Green Deal*.

La Commissione ha continuato costantemente e coerentemente a incoraggiare tale programma e i suoi obiettivi con una serie di nuove misure, tra cui la flessibilizzazione dei suoi controlli sugli aiuti di Stato⁵⁰ condizionati al perseguimento di vantaggi per la collettività e alla realizzazione di una concorrenza più “giusta”⁵¹.

In sintesi, l'emergenza pandemica pur avendo generato le problematiche ormai tristemente note, sta suscitando trasformazioni significative⁵² come la possibilità di una svolta giuseconomica dell'Europa e degli Stati membri volta alla costruzione di un nuovo ordine giuridico ambientalmente e

nuovi equilibri tra armonizzazione normativa, convergenza economica e sovranismi, in A. ANTONUCCI, M. DE POLI, A. URBANI (a cura di), *I luoghi dell'economia. Le dimensioni della sovranità*, Torino, 2019, p. 157 ss.

⁴⁹G. LUCHENA, *Emergenza sanitaria e aiuti di Stato*, in G. LUCHENA, B. RAGANELLI (a cura di) *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, cit., 192.

⁵⁰E. SCOTTI, *Pandemia, aiuti di Stato e transizione ambientale*, in U. MALVAGNA, A. SCARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità*, cit., 439 ss.

⁵¹G. LUCHENA, *Il rilancio dell'economia attraverso aiuti statali proattivi e condizionati*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 3/2021, 173 ss.

⁵²M. MAZZUCATO, *Non sprechiamo questa crisi*, Roma-Bari, 2020, 55 ss.

digitalmente orientato⁵³. La Commissione pare abbia accolto questa sfida e, almeno da quello che si evince nei suoi programmi e nelle sue intenzioni intende perseguire una *policy* innovativa, superando la crisi attraverso l'impegno a dare vita a un'economia più al passo con i tempi e, soprattutto, a «un'economia al servizio delle persone». I tempi sembrano maturi per paradigmi economici alternativi, processi che sembrano promuovere democraticità e inclusività nell'obiettivo di favorire un'economia sociale di mercato improntata alla solidarietà intergenerazionale.

Siamo finalmente di fronte alla possibilità di dare una svolta all'Europa e arrivare a costituire una società più giusta e sostenibile che riesca a bilanciare i valori economici, sociali e ambientali?⁵⁴

Abstract

The paper examines the Commission's Annual Report on Competition Policy for 2021, highlighting the activity carried out in that year. Particular emphasis is placed on the four guiding principles of these activities. The Commission focuses on policies relating to the ecological transition and digitalization, stimulating investment in these sectors and adapting the rules on State aid, with the aim of developing the economy and renewing

⁵³G. LUCHENA, *Transizione ecologica*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 2/2021, 172 ss.

⁵⁴F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2021, 210 ss. evidenzia come la costruzione dell'"Europa sociale" si può valutare come l'evoluzione di un percorso che viene da lontano ma che essa (purtroppo) è tutt'altro che scontata.

the process of European integration and cohesion between the Member States. In particular, the Commission intends to create an innovative policy, overcoming the crisis through the commitment to found a new economy and, above all, an economy that services the people.