



Sovvenzioni estere nell'Unione Europea. Il nuovo Regolamento di esecuzione dà il via all'implementazione del FSR

📅 29/08/2023

📖 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, PROSPETTIVE.

Roberto A. Jacchia
Federico Aluigi

In data 12 luglio 2023 è stato pubblicato il Regolamento di esecuzione (UE) 2023/1441¹, disciplinante le modalità applicative e le procedure di notifica relative al Regolamento (UE) 2022/2560 sulle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, noto come *Foreign Subsidies Regulation* (FSR)².

Il Regolamento di esecuzione fa seguito a una consultazione pubblica e a un dialogo con le parti interessate che hanno avuto luogo dopo la pubblicazione

del relativo progetto nel febbraio 2023³. Sebbene il documento finale prenda cura di gran parte delle critiche che il progetto aveva suscitato, riducendo l'onere amministrativo previsto al momento della notifica, il FSR richiederà ancora un notevole impegno da parte delle imprese, *in primis* nella raccolta dei dati sui contributi finanziari ricevuti e nell'adempimento dei ridotti, ma ancora onerosi, obblighi di rendicontazione.

Relativamente al campo di applicazione, il FSR svolge una missione di “*radar*”

¹ Regolamento di esecuzione (UE) 2023/1441 della Commissione, del 10 luglio 2023, recante modalità dettagliate di attuazione da parte della Commissione delle procedure a norma del Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, GUUE L 177/1 del 12.7.2023.

² Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, GUUE L 330 del 23.12.2022.

Sull'argomento, si veda il nostro precedente contributo al seguente [LINK](#).

³ Si veda il comunicato stampa al seguente [LINK](#).



verso qualsiasi forma di contributo diretto o indiretto da parte di Paesi terzi o di qualsiasi soggetto pubblico o privato loro riconducibile. Tali contributi possono sortire effetti distorsivi se conferiscono un vantaggio concorrenziale specifico per una o più imprese o industrie rispetto alla generalità delle imprese attive in un determinato settore, generando in tal modo un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno⁴. I contributi finanziari nell'ambito del FSR sono un concetto di vasta portata e possono assumere un'ampia gamma di forme, tra cui sovvenzioni dirette, prestiti senza interessi o a basso tasso di interesse, incentivi fiscali, ricerca e sviluppo finanziati dallo Stato, contratti con tale obiettivi od effetti.

A partire dal 12 luglio 2023, la Commissione ha il potere di indagare su eventuali contributi finanziari esteri concessi a qualsiasi società attiva nell'Unione; a partire dal 12 ottobre 2023 tutte le imprese partecipanti a determinate concentrazioni e procedure di appalto pubblico degli Stati Membri

dovranno notificare di aver ricevuto tali contributi.

Il Regolamento di esecuzione interviene in questo contesto precisando gli aspetti procedurali del sistema⁵. Lo stesso contiene peraltro due allegati recanti i moduli *standard* volti a dettagliare le informazioni che le imprese devono fornire nell'ambito delle concentrazioni (*notification form of a concentration*, FS-CO) e degli appalti pubblici (*notification form of a public procurement*, FS-PP)⁶ rilevanti.

In primo luogo, pur rimanendo invariate le soglie che fanno rendono operativo l'obbligo di notifica⁷, il Regolamento alleggerisce il carico di lavoro per le imprese limitando le tipologie di contributi finanziari che devono essere segnalati, attraverso una distinzione tra quelli potenzialmente più dannosi elencati nell'articolo 5, comma 1, FSR⁸, e gli altri. Per i primi, è richiesta una rendicontazione dettagliata ed onerosa, ma solo se l'importo è pari o superiore ad un milione

⁴ Si veda l'articolo 4 del Regolamento (UE) 2022/2560, che al paragrafo 1 dispone: "... *Si ritiene che esista una distorsione sul mercato interno quando una sovvenzione estera è tale da poter migliorare la posizione concorrenziale di un'impresa nel mercato interno e, così facendo, la sovvenzione estera ha un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno ...*".

⁵ Per un elenco degli aspetti procedurali trattati, si veda l'articolo 1 del Regolamento, rubricato come "Oggetto e ambito di applicazione".

⁶ Per la consultazione degli allegati, si veda il seguente [LINK](#).

⁷ Il regolamento impone alle imprese interessate di notificare determinate operazioni di concentrazione e la partecipazione a procedure di appalto pubblico, quando queste superano le soglie di valore specificate all'interno del FSR. In particolare, l'obbligo sussiste per le operazioni di concentrazione che implicano un finanziamento da parte di un governo nazionale esterno non-UE di un valore superiore ai 50 milioni di euro, o in cui la società acquisita, una delle parti della concentrazione o l'impresa comune generano un fatturato nell'Unione di almeno 500 milioni di euro. Per le procedure di appalto pubblico, ne deve essere notificata la partecipazione se il valore stimato dell'appalto sia pari ad almeno 250 milioni di euro e il contributo finanziario estero sia pari ad almeno 4 milioni di euro per paese terzo.

⁸ Secondo l'articolo 5, comma 1, del FSR, "... *È molto probabile che una sovvenzione estera provochi distorsioni sul mercato interno se rientra in una delle categorie seguenti:*

- a) *sovvenzione estera concessa a un'impresa in difficoltà, vale a dire un'impresa che è probabile che cessi la propria attività a breve o medio termine in assenza di una sovvenzione, a meno che non esista un piano di ristrutturazione in grado di portare alla redditività a lungo termine di tale impresa e che preveda un significativo contributo proprio da parte dell'impresa;*
- b) *sovvenzione estera sotto forma di garanzia illimitata per debiti o passività dell'impresa, vale a dire senza alcuna limitazione dell'importo o della durata di tale garanzia;*
- c) *misura di finanziamento delle esportazioni non conforme all'accordo dell'OCSE sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico;*
- d) *sovvenzione estera che facilita direttamente una concentrazione;*
- e) *sovvenzione estera che consente a un'impresa di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa, in base alla quale l'impresa potrebbe aggiudicarsi l'appalto ...*".

di euro⁹. Per i contributi non rientranti nell'elenco dell'articolo 5, è sufficiente invece “fornire una panoramica dei contributi finanziari esteri”, qualora siano pari o superiori a 1 milione di euro concessi da ciascun Paese terzo alle parti notificanti nei tre anni precedenti la conclusione dell'accordo, l'annuncio dell'offerta pubblica o l'acquisizione di una partecipazione di controllo¹⁰; nonché nei casi in cui l'importo aggregato stimato di tutti i contributi finanziari concessi nei tre anni precedenti la conclusione dell'accordo, l'annuncio dell'offerta pubblica o l'acquisizione di una partecipazione di controllo sia pari o superiore a 45 milioni di euro per le concentrazioni¹¹, e a 4 milioni di euro per gli appalti pubblici¹².

In secondo luogo, il Regolamento di esecuzione introduce esenzioni per specifiche tipologie di contributi finanziari¹³, che quindi non vengono valutati ai fini delle soglie del FSR: i) differimenti del pagamento delle imposte o dei contributi previdenziali, condoni ed esenzioni fiscali e regole normali di ammortamento e di riporto a nuovo delle perdite di applicazione generale. Se tali misure sono limitate, ad esempio, a determinati settori, regioni o (tipologie di) imprese, devono per contro essere comunicate; ii) applicazione di sgravi fiscali per evitare la doppia imposizione in linea con le disposizioni degli accordi bilaterali o multilaterali vigenti nonché di sgravi fiscali unilaterali per evitare la doppia imposizione applicati ai sensi della legislazione fiscale nazionale, nella misura in cui seguano la stessa logica e

le stesse condizioni delle disposizioni degli accordi bilaterali o multilaterali; iii) fornitura/acquisto di beni/servizi (esclusi i servizi finanziari) a condizioni di mercato nel corso di normali operazioni commerciali, ad esempio, fornitura/acquisto di beni o servizi effettuati a seguito di una procedura di gara competitiva, trasparente e non discriminatoria; iv) contributi finanziari esteri inferiori all'importo individuale di 1 milione di euro.

Delle specifiche condizioni di esenzione sono inoltre previste nel caso di un'acquisizione del controllo o della creazione di *joint venture* da parte di un fondo di investimento o di un'entità giuridica controllata da o tramite un fondo di investimento¹⁴.

In terzo luogo, il Regolamento chiarisce una serie di aspetti procedurali circa: i) le indagini d'ufficio della Commissione Europea, ivi compresi i termini entro i quali le parti possono presentare osservazioni a seguito dell'apertura di un'indagine approfondita, nonché disposizioni specifiche su altri strumenti di indagine della Commissione¹⁵; ii) le modalità di interazione tra la Commissione e le imprese (formulazione di osservazioni o presentazione di impegni da parte della società indagata); iii) il calcolo dei termini per la comunicazione delle informazioni e per la presentazione degli impegni, nonché le circostanze in cui i termini possono essere sospesi; iv) l'accesso al fascicolo della Commissione da parte delle società sottoposte ad indagine¹⁶.

⁹ Per l'elenco completo delle informazioni da fornire in caso di concentrazione, si veda l'allegato I, Modulo FS-CO relativo alla notifica di una concentrazione a norma del regolamento (UE) 2022/2560, paragrafo 5.2.

Per l'elenco completo delle informazioni da fornire in caso di appalto pubblico, si veda l'allegato II, Modulo FS-PP relativo alla notifica dei contributi finanziari nel contesto delle procedure di appalto pubblico a norma del regolamento (UE) 2022/2560, paragrafo 3.2.

¹⁰ Si veda l'allegato I, Tabella 1, Lettera A, del Regolamento di esecuzione.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Si veda l'allegato II, Tabella 1, Lettera A, del Regolamento di esecuzione.

¹³ Si veda l'allegato I, Tabella 1, Lettera B, del Regolamento di esecuzione.

Si veda l'allegato II, Tabella 1, Lettera B, del Regolamento di esecuzione.

¹⁴ Si veda l'allegato I, Tabella 1, Lettera B, punto 7, del Regolamento di esecuzione.

¹⁵ Si considerino, tra gli altri, le dichiarazioni orali, le interviste, il trattamento delle informazioni proveniente dalle amministrazioni aggiudicatrici.

¹⁶ Si veda il nostro precedente contributo al seguente [LINK](#) per una analisi sostanziale dei poteri in capo alla Commissione.

Considerando le numerose criticità segnalate da diverse parti¹⁷, la Commissione si sta muovendo con cautela nell'attuazione del FSR e, al fine di fornire alle imprese una maggiore certezza in fase iniziale, si è impegnata a chiarire alcuni concetti-chiave del

Regolamento al più tardi un anno dopo l'inizio della sua applicazione. Inoltre, entro tre anni verranno pubblicati degli orientamenti¹⁸, e già allo stato è possibile consultare un documento ove sono raccolte le risposte alle Q/A degli *stakeholder*¹⁹.

¹⁷ Si veda, *ex multis*, il *feedback* della Camera di Commercio Internazionale al seguente [LINK](#).

¹⁸ Specificamente, come da comunicato stampa della Commissione al seguente [LINK](#), si dettaglierà sui criteri principali per determinare una distorsione nel mercato unico; sul test comparativo effettuato dalla Commissione per determinare se una sovvenzione distorsiva determini degli effetti positivi che superano i suoi effetti negativi; sui criteri di cui la Commissione terrà conto nel valutare se richiedere la notifica delle concentrazioni o dei contributi finanziari esteri nelle procedure di appalto pubblico al di sotto delle soglie di notifica.

¹⁹ Per il documento Q&A della Commissione Europea, si veda il seguente [LINK](#).



Roberto A. Jacchia

PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano

Federico Aluigi

ASSOCIATE

 f.aluigi@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Sadovaya-Chernogryazskaya 8, build. 8 · 107078, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com