SCUOLA DOTTORALE IN DIRITTO ED ECONOMIA "TULLIO ASCARELLI"
DOTTORATO DI RICERCA IN MERCATO E CONSUMATORI
XXIV CICLO

L'evoluzione della disciplina europea sugli aiuti di Stato nel contesto della crisi economica e finanziaria internazionale

Tutor:
Chiar.mo Prof. Fabio Bassan

Dottoranda:
Dott.ssa Laura Zanarini

A mio marito Piero e alla mia famiglia

Indice

Considerazioni introduttive..... 7

Capitolo 1

La disciplina europea in materia di aiuti di Stato

1. La disciplina europea degli aiuti di Stato: aspetti preliminari……. 11

1.1 Gli aiuti di Stato, tra integrazione europea e interessi nazionali... 11

1.2 La nozione di aiuto di Stato…… 16

2. I requisiti di incompatibilità con il mercato interno……... 22

2.1 L'origine pubblica e il vantaggio in capo al destinatario dell'aiuto…….. 22

2.2 *Segue*: Il carattere selettivo della misura, la restrizione della concorrenza e l'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri…….. 47

3. Le deroghe al principio generale di incompatibilità…..... 56

3.1 Gli aiuti compatibili *de jure*…….. 56

3.2 Gli aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno…….….. 62

4. Le procedure di controllo dinanzi alla Commissione europea…….. 82

4.1 Gli aiuti esistenti…….…..... 82

4.2 Gli aiuti nuovi…….…..... 89

Capitolo 2

Il regime degli aiuti *di* Stato e degli aiuti *agli* Stati nel contesto della crisi economica e finanziaria internazionale

1. La crisi economica e finanziaria internazionale: dagli Stati Uniti all'Europa..... 99

1.1 L'esplodere della crisi negli Stati Uniti……. 99

1.2 Il propagarsi della crisi in Europa …….….. 103

2. La risposta dell'Unione europea alla crisi: il mutato quadro di *governance* economica europea..... 107

2.1 La crisi del tradizionale assetto di *governance* economica europea e i nuovi provvedimenti in materia..... 107

2.2 Il caso della Grecia e la creazione del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria nonché del Meccanismo europeo di stabilità……. 118

3. Le misure adottate a sostegno del settore creditizio..... 132

3.1 Analisi delle misure introdotte dalla Commissione a sostegno del settore creditizio: le Comunicazioni sul settore bancario e sulla ricapitalizzazione ……..……..…. 132

3.2 *Segue*: Le Comunicazioni sulle attività deteriorate e sulla ristrutturazione …… 142

4. Le misure adottate a sostegno dell'economia reale..... 157

4.1 Il Piano europeo di ripresa economica……. 157

4.2 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 ……..…… 161

Capitolo 3

L'attuazione delle nuove disposizioni europee in materia di aiuti *di* Stato e di aiuti *agli* Stati

1. L'attuazione dei nuovi strumenti di *governance* economica europea: il salvataggio degli Stati membri a rischio di default…… 167

1.1 Gli aiuti forniti all'Irlanda e al Portogallo……. 167

1.2 *Segue*: Gli aiuti forniti alla Spagna e a Cipro……..… 175

2. L'applicazione delle misure adottate a sostegno del settore creditizio.. 182

2.1 L'adozione delle misure a sostegno del settore creditizio:
uno sguardo d'insieme…….……. 182
2.2 L'adozione delle misure a sostegno del settore creditizio per
tipologie di strumenti…… 185
3. L'applicazione delle misure adottate a sostegno dell'economia reale.. 191
3.1 Il ricorso degli Stati membri agli aiuti di cui al Quadro di
riferimento temporaneo: uno sguardo d'insieme…… 191
3.2 Il ricorso degli Stati membri agli aiuti di cui al Quadro di
riferimento temporaneo per tipologia di aiuto……... 193
4. Brevi considerazioni sull'efficacia degli interventi anticrisi dell'Ue….. 199
4.1 L'impatto delle misure anti-crisi sul settore creditizio e
sull'economia reale……..…….……. 199
4. 2 L'impatto delle misure anti-crisi sulla concorrenza……..… 205

Considerazioni conclusive..... 207

Bibliografia..... 211

Considerazioni introduttive

La disciplina degli aiuti di Stato costituisce un elemento centrale nell'ambito dell'architettura giuridica europea, volta per vocazione originale a creare un mercato comune, retto da regole di concorrenza efficaci e rigorose.

In tale contesto, in effetti, l'idea che lo Stato possa, col proprio intervento, falsare il libero gioco della concorrenza favorendo talune imprese o talune produzioni rispetto ai loro *competitors* si pone in radicale conflitto con l'impostazione di fondo e le ragioni primordiali che hanno portato alla costruzione delle Comunità europee prima, e dell'Unione ora.

Gli aiuti di Stato costituiscono uno strumento prezioso in favore della crescita, ma solo qualora: *i)* siano destinati a colmare una carenza del mercato, integrando, ma non sostituendo, gli investimenti privati; *ii)* abbiano un effetto incentivante, ovvero di stimolo per i beneficiari ad intraprendere attività che non avrebbero svolto in assenza del sostegno pubblico; *iii)* siano concepiti in modo da limitare le distorsioni della concorrenza e mantenere il mercato interno aperto e concorrenziale.

La concessione di aiuti di Stato che non abbiano tali caratteristiche ha un duplice effetto negativo, in quanto non solo determina uno spreco di

risorse pubbliche, ma pone anche un freno alla crescita, peggiorando le condizioni di concorrenza nel mercato interno.

Estrema attenzione è stata da sempre riservata, dunque, all'analisi delle misure pubbliche adottate dagli Stati a beneficio di aziende private, la cui compatibilità con le previsioni di diritto primario europee è stata sottoposta, in linea di principio, al rispetto di rigide condizioni.

Il controllo degli aiuti di Stato è pertanto fondamentale per migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica sotto forma di aiuti di Stato, con l'obiettivo generale di stimolare una maggiore crescita nel mercato interno, che vede tra i presupposti fondamentali lo sviluppo della concorrenza.

Il tradizionale approccio delle Istituzioni europee e degli Stati membri nei confronti degli aiuti di Stato è stato messo a dura prova a partire dal 2008, con l'abbattersi nell'Ue dell'ormai nota crisi economica e finanziaria, originatasi peraltro già l'anno prima negli Stati Uniti a causa del crollo dei c.d. *mutui subprime*.

Oggetto della presente trattazione è proprio l'analisi di come la disciplina in materia di aiuti di Stato si è evoluta nel contesto della crisi.

L'emergenza scatenata da tale crisi nel settore creditizio e nell'economia reale avrebbe potuto, infatti, acuire la tradizionale distanza tra le posizioni dell'Unione e degli Stati nazionali in materia di aiuti di Stato. In particolare, da un lato, gli Stati membri avrebbero potuto promuovere un sostegno indiscriminato alle proprie imprese e ai propri "campioni nazionali", a

detrimento sia delle finanze pubbliche statali, che della tutela della concorrenza (sia nell'ambito nazionale, che nell'ambito del mercato interno). Dall'altro lato, le Istituzioni dell'Ue, per non rischiare di compromettere l'unione del mercato interno, avrebbero potuto arroccarsi su posizioni di intransigente rispetto della disciplina "tradizionale" in materia di aiuti.

È in tale contesto, allora, che il presente lavoro intende dare risposta proprio ai seguenti interrogativi. La crisi ha comportato un aumento o una diminuzione del perimetro dell'Unione rispetto al livello nazionale? L'Ue, ferita dalla crisi finanziaria e dell'economia reale, nonché dall'acuirsi di focolai antieuropeisti, ha saputo reagire ai rischi di comportamenti anticoncorrenziali e distruttivi del mercato interno, o piuttosto è arretrata in favore di una maggiore sovranità degli Stati membri?

Per rispondere a tali domande, nel corso del primo capitolo, il lavoro approfondisce le caratteristiche peculiari della citata disciplina "tradizionale" in materia di aiuti di Stato, il cui perimetro originario, definito dalla normativa di diritto primario dell'Unione, è stato progressivamente precisato e delineato dalla giurisprudenza comunitaria in materia, nonché dai numerosi orientamenti di volta in volta elaborati dalla Commissione europea.

Il secondo capitolo contiene un'analisi dettagliata delle misure di carattere normativo ed istituzionale adottate dall'Unione nel suo complesso. Al riguardo, da un lato, si è intervenuto sull'assetto generale di *governance* economica dell'Unione, nell'ottica di fornire una risposta alla crisi del

tradizionale assetto di gestione economica europeo, attraverso l'adozione del c.d. *Six pack*, la creazione del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, prima, e del Meccanismo europeo di stabilità, dopo, nonché la stipula del Trattato sul c.d. *Fiscal compact*. Dall'altro lato, si è proceduto a dotare gli Stati membri di nuovi strumenti per contrastare la crisi, inserendo nel sistema legislativo europeo delle disposizioni specifiche in materia di aiuti di Stato al settore creditizio e all'economia reale, le quali hanno reso compatibili con il mercato interno misure di sostegno che, fino a quel momento, non sarebbero state considerate ammissibili alla luce della disciplina analizzata nel capitolo 1 della trattazione.

Oggetto del terzo capitolo è infine la disamina delle azioni concretamente messe in campo dall'Unione e dagli Stati membri in applicazione delle misure strutturali sopra citate, come gli aiuti forniti ai Paesi a rischio di *default*, da una parte, e gli interventi nazionali a sostegno delle imprese e delle banche, dall'altra.

Capitolo 1

La disciplina europea in materia di aiuti di Stato

1. La disciplina europea degli aiuti di Stato: aspetti preliminari

1.1 Gli aiuti di Stato, tra integrazione europea e interessi nazionali

Sin dalla firma del Trattato di Roma nel 1957, la disciplina in materia di aiuti di Stato costituisce un elemento integrante della politica della concorrenza comunitaria, alla cui base vi è la concezione che l'economia di mercato offra la garanzia migliore per aumentare il tenore di vita dei cittadini, nonché la competitività e la sostenibilità del sistema economico europeo, consentendo di creare un contesto in cui le imprese efficienti e innovative vengano debitamente ricompensate.

I recenti sviluppi della costruzione europea, sfociati nell'adozione del Trattato di Lisbona[1], non hanno modificato l'idea di fondo che ha ispirato le originarie Comunità. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di

[1] Tale Trattato è stato firmato il 13 dicembre 2007 a Lisbona ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

seguito, «TFUE») prevede, infatti, che l'azione dell'Unione comporti, tra l'altro, la «definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno» (articolo 3, lettera *b)*). Tra le regole di concorrenza vi sono tutt'ora quelle applicabili alle imprese – relative alle intese, all'abuso di posizione dominante ed alle concentrazioni – e quelle relative agli aiuti concessi dagli Stati.

Le regole in materia di aiuti di Stato continuano a costituire, dunque, uno dei pilastri del funzionamento del mercato interno, in quanto, da un lato, contribuiscono ad una migliore allocazione delle risorse pubbliche[2], e, dall'altro lato, sono volte a garantire che la concorrenza tra operatori economici non sia falsata da misure che avvantaggino indebitamente talune produzioni o talune imprese rispetto alle loro concorrenti, evitando altresì che alcune di esse vengano mantenute artificialmente in vita a scapito di loro concorrenti più efficienti, in grado di operare senza contributi statali.

Tuttavia, non è possibile sottacere che le previsioni relative agli aiuti di Stato siano, nell'ambito della disciplina europea in materia di concorrenza, quelle maggiormente controverse.

Esse costituiscono, infatti, il punto di incontro (se non, per alcuni aspetti, di scontro) tra interessi diversi e di difficile contemperamento: da un lato gli interessi dell'Unione europea e dall'altro quelli dei singoli Stati membri;

[2] Al riguardo, pare opportuno rilevare che gli aiuti di Stato hanno un costo, in quanto, in ultima analisi, sono i contribuenti a finanziarli. Peraltro, occorre evidenziare anche i relativi costi di opportunità: la concessione di aiuti alle imprese implica (in presenza di risorse statali limitate) minori finanziamenti per altri settori di intervento quali, ad esempio, l'istruzione, la sanità, la sicurezza nazionale, la protezione sociale, ecc.

da una parte gli interessi delle imprese beneficiarie degli aiuti e dall'altra gli interessi delle imprese concorrenti, ecc.

Nell'ambito di questa contrapposizione tra esigenze di natura diversa, quella che più di ogni altra ha influenzato, nel corso dei decenni, l'applicazione della disciplina in materia di aiuti di Stato è stata, ed è tuttora, quella che vede confrontarsi l'interesse dei Governi nazionali ad adottare misure che possano produrre effetti "protezionistici" e l'interesse dell'Ue a garantire la completa ed effettiva realizzazione del mercato unico, nonché ad evitare che «gli Stati membri ingaggino tra loro gare di sovvenzioni, a spese gli uni degli altri e dell'interesse europeo generale»[3].

Tali esigenze si sono combinate in vario modo nel corso del tempo, determinando ora la prevalenza dell'uno o dell'altro, ora il loro contemperamento reciproco.

Ed invero, questa altalena di interessi si manifesta in tutta la sua evidenza se si effettua una breve panoramica dell'evoluzione che ha interessato la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, dal Trattato di Roma ai recenti anni di crisi.

Il primo periodo di vigenza della normativa europea sugli aiuti è stato caratterizzato da un'applicazione piuttosto marginale della stessa. Infatti, fino a tutti gli anni Settanta dello scorso secolo, sono stati pochi i casi di aiuto presi

[3] Tali gare, infatti, non solo comporterebbero uno spreco di risorse già scarse, ma pregiudicherebbero anche la coesione dell'Unione europea. Si v. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione sulla politica di concorrenza 2010*, COM (2011) 328 definitivo, Bruxelles, 10.6.2011, p. 8.

in esame dalla Commissione e ancor meno quelli che si sono risolti con una decisione negativa. In questa prima fase, si registra l'assoluta prevalenza delle esigenze degli Stati membri ad attuare interventi di sostegno alle economie nazionali, in un contesto europeo caratterizzato dal mercato comune ancora *in fieri* e da gravi turbolenze economiche e finanziarie.

A questa prima fase di "debolezza" della normativa europea in materia di aiuti di Stato ne è seguita un'altra, diametralmente opposta, caratterizzata da una forte presa di posizione, da parte della Commissione europea e della Corte di giustizia, sull'importanza di garantire il rispetto dei principi del mercato. E' in questa fase, durata per tutti gli anni Ottanta e per quasi tutti gli anni Novanta del Novecento, che le Istituzioni europee hanno attuato un indirizzo molto più rigoroso in materia di aiuti, condannando le ingerenze statali nell'economia. Un esempio in tal senso è rappresentato dallo sfavore della Commissione e della Corte di giustizia nei confronti degli interventi statali adottati in favore delle imprese pubbliche. In questo periodo, peraltro, viene elaborato il c.d. criterio dell'investitore privato, secondo cui sono ammissibili solo gli interventi statali nei quali le Autorità nazionali si sono comportate alla stregua di un operatore privato[4]. Non è un caso che in questa fase si collocano due passaggi fondamentali per l'integrazione europea, ovvero l'Atto Unico Europeo del 1987, che sancisce il programma per il completamento del

[4] Per un approfondimento sul criterio dell'investitore privato, si v. *infra*.

mercato interno, e il Trattato di Maastricht del 1992, che comincia a porre vincoli stringenti alle politiche di bilancio dei Paesi membri.

Con la stipula del Trattato di Amsterdam nel 1997 si apre un'ulteriore fase, caratterizzata da un riequilibrio della disciplina europea in materia di aiuti. Infatti, in questa fase, che è durata fino allo scoppiare dell'attuale crisi economica e finanziaria, si accentua la dimensione sociale dell'Unione europea: il perseguimento della coesione economica e sociale diventa uno degli obiettivi primari della politica europea, in grado di temperare azioni improntate alla tutela della concorrenza *tout court*. Questa evoluzione degli stessi interessi e principi dell'Unione ha immediati riflessi anche sulla disciplina degli aiuti di Stato, la quale inizia a subire delle modifiche che la rendono più elastica e meno restrittiva. Si pensi, ad esempio, all'estensione del campo degli interventi pubblici per i quali vi è l'esonero dall'obbligo di notifica (aiuti alla ricerca, all'occupazione, alla formazione e alle PMI sotto la soglia *de minimis*). O ancora, all'individuazione, in presenza di certe condizioni, delle compensazioni di oneri del servizio pubblico al di fuori del perimetro degli aiuti di Stato.

L'ultima fase è costituita da quella attuale, che ha avuto inizio con l'esplodere della crisi economica e finanziaria mondiale, diffusasi in Europa nell'autunno del 2008. Dopo quasi cinque anni dall'adozione delle prime Comunicazioni da parte della Commissione, volte a fronteggiare gli effetti negativi della crisi, sia nel settore finanziario che nell'economia reale, è possibile affermare che la disciplina in materia di aiuti ha sostanzialmente retto

al banco di prova costituito delle pressioni degli Stati membri ad attuare politiche di tipo protezionistico.

Tale positivo risultato è merito soprattutto della Commissione, che è riuscita, nonostante le difficoltà poste dal periodo di crisi, a svolgere il suo ruolo di garante della concorrenza, pur promuovendo un percorso di parziale e temporaneo alleggerimento della disciplina in materia di aiuti, attuato al fine di dotare gli Stati di strumenti idonei a fronteggiare la crisi e a ristabilire la fiducia dei mercati. Infatti, come sarà analizzato nel Capitolo 2 del presente lavoro, tali strumenti sono stati concepiti in modo da favorirne il governo comune e coordinato, al fine di evitare gare di sovvenzioni da parte degli Stati, che si sarebbero rivelate dannose per il mercato interno e insostenibili per le finanze pubbliche.

1.2 La nozione di aiuto di Stato

L'art. 107 TFUE (ex art. 87 TCE) contiene una disposizione di carattere generale che rappresenta il punto di partenza ineludibile di qualsivoglia analisi della disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Tale norma prevede che, «salvo deroghe contemplate dai Trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali,

sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

L'ampiezza della definizione di aiuto di Stato fornita dal legislatore europeo è di tutta evidenza. Le motivazioni sono da ricercare probabilmente nel fatto che fornire in un testo normativo (peraltro di rango primario) una precisa elencazione di quali misure debbano essere considerate aiuto di Stato si rivela non solo estremamente difficile, data la complessità tecnica e il carattere potenzialmente indefinito di tali possibili misure, ma probabilmente anche inopportuno, nella misura in cui potrebbe incoraggiare gli Stati membri ad elaborare tipologie diverse di agevolazioni, al fine di eludere la norma[5].

Tale voluta genericità della definizione, che costituisce, quindi, «non necessariamente uno svantaggio»[6], ha consentito di far rientrare nella nozione di aiuto di Stato le più varie modalità di erogazione di un'agevolazione, non limitando la fattispecie alla mera ipotesi della sovvenzione diretta, che può essere considerata come la forma più classica di aiuto[7].

In tal senso si è espressa, fin dalle sue prime pronunce, la Corte di giustizia. Ed invero, già nella sentenza *De Gezamenlijke steenkolenmijnen in*

---

[5] Cfr. D. SCHINA, *State aids under the EEC Treaty Articles 92 to 94*, European competition law monographs, Oxford, ESC publishing, 1987, p. 13 e M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995, p. 129.

[6] Così D. SCHINA, *State aids under the EEC Treaty Articles 92 to 94*, cit., p. 13.

[7] Così M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit. p. 136.

Limburg c. Alta Autorità, analizzando il concetto di sovvenzione[8] ai sensi dell'allora Trattato CECA[9], essa ha precisato che:

> «il concetto di aiuto è tuttavia più comprensivo di quello di sovvenzione dato che esso vale a designare non soltanto delle prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche degli interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la stessa natura e producono identici effetti. Poiché queste definizioni non sono contenute nel Trattato, esse possono essere accettate soltanto a condizione che altre disposizioni del Trattato o gli scopi da questo perseguiti ne confermino il contenuto» [10].

Tale orientamento si è mantenuto costante nel tempo, come confermato dalla copiosa giurisprudenza in materia della Corte di giustizia[11], che, in un certo senso, ha legittimato la prassi della Commissione volta ad arricchire sempre più nel corso del tempo la nozione di aiuto.

Ed invero, in un primo momento, le misure ricomprese in tale fattispecie erano sostanzialmente le seguenti: sovvenzioni, rimborsi, esenzioni da imposte e tasse, concessione di prestiti a condizioni particolarmente

---

[8] In occasione di tale sentenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha definito la sovvenzione come una prestazione di denaro o in natura concessa per sostenere un'impresa indipendentemente da quanto i clienti di questa pagano per i beni o servizi da essa prodotti. Si v. sentenza 23 febbraio 1961, causa 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c. Alta Autorità*; Racc. p. 1.

[9] Il Trattato CECA è stato firmato a Parigi il 18 aprile 1951, ed è entrato in vigore il 24 luglio 1952. Concluso per una durata di 50 anni, tale Trattato è giunto a scadenza, come previsto, il 23 luglio 2002.

[10] Si v. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 23 febbraio 1961, causa 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c. Alta Autorità*, cit..

[11] Sentenze 15 marzo 1994, causa C-387/92, *Banco Exterior de España*, Racc. p. I-877; 1° dicembre 1998, causa C-200/97, *Ecotrade*; Racc. p. I-7907; 17 giugno 1999, causa C-75/97, *Belgio c. Commissione*, Racc. p. I-3671; 17 giugno 1999, causa C-295/97, *Piaggio*, Racc. p. I-3735; 22 novembre 2001, causa C-53/00, *Ferrino*, Racc. p. I-9067.

favorevoli, fornitura di beni o servizi a tariffe preferenziali, sovvenzioni per il ripianamento di perdite di gestione o qualsiasi misura ad effetto equivalente[12].

Successivamente, la nozione di aiuto è stata ampliata fino a ricomprendere numerose ulteriori misure, quali: la concessione di prestiti o l'assunzione di partecipazioni da parte dello Stato o di un ente pubblico al capitale di un'impresa; l'applicazione di premi o agevolazioni all'esportazione; crediti preferenziali all'importazione; l'esonero, la riduzione o la dilazione accordati per il pagamento degli oneri sociali a certe imprese di un determinato settore o di una regione; impegni all'acquisto di certi prodotti a un prezzo garantito; aiuti alla produzione se l'impresa beneficiaria è in concorrenza con prodotti provenienti da altri Stati membri, anche se essa non esporta; cessione di un'impresa nazionalizzata a investitori privati a condizioni più favorevoli di quelle di mercato[13].

Peraltro, la forma giuridica della misura che prevede l'aiuto è assolutamente indifferente: può trattarsi tanto di un atto avente forza di legge, quanto di un provvedimento amministrativo; ma non è da escludere neanche la possibilità che la concreta determinazione o erogazione dell'aiuto venga disposta con atti aventi forma privatistica, sebbene in tali casi all'origine vi

---

[12] Si v. la risposta della Commissione all'interrogazione scritta n. 148 del 1963, in GUCE, C 125 del 17 agosto 1963.

[13] Cfr. G. STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, in Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 356.

deve sempre essere, quale fonte di legittimazione, un provvedimento pubblico[14].

In definitiva, è possibile considerare aiuto «ogni vantaggio economicamente apprezzabile attribuito ad un'impresa attraverso un intervento pubblico, vantaggio che altrimenti non si sarebbe realizzato»[15] e «tale da consentire di non dover sostenere costi che normalmente avrebbero gravato sulle risorse proprie, alterando così le condizioni della concorrenza»[16].

Alla luce di tali considerazioni, emerge con chiarezza che l'ampia nozione di aiuto di Stato, ai sensi del diritto dell'Unione, è atta a ricomprendere un insieme complesso ed estremamente vario di misure adottate dagli Stati membri.

Tuttavia, affinché una di queste possa realmente configurarsi come "aiuto" e rientrare nella disciplina delineata dal Trattato FUE è necessario che soddisfi alcuni specifici requisiti cumulativi[17]:

a) abbia origine pubblica;

b) determini un vantaggio in capo al destinatario;

c) abbia carattere selettivo;

---

[14] Si v., in tal senso, Corte di giustizia, sentenza 2 febbraio 1988, cause riunite 67, 68, 70/85, *Van der Kooy e a. c. Commissione*.

[15] Cfr. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Padova, CEDAM, 2010, p. 805.

[16] Cfr. G. STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, cit., p. 355.

[17] Sul carattere cumulativo di tali requisiti si v., tra le altre, Corte di giustizia, sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87, *Regno del Belgio c. Commissione*, punto 25; sentenza del 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Repubblica francese c. Commissione*, punto 68; sentenza del 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark*, punti 74 e 75. Piu' recentemente, si cfr. altresì sentenza del 10 giugno 2010, causa C-140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, Racc. p. I-5243, punto 31 e giurisprudenza citata.

d) falsi o minacci di falsare la concorrenza;

e) incida sugli scambi tra i Paesi membri[18].

Al riguardo, peraltro, si rileva come alcuni autori[19] hanno considerato indispensabile il ricorrere di un ulteriore requisito, ovvero il carattere di gratuità dell'agevolazione concessa dallo Stato, riallacciandosi ad un orientamento espresso in tal senso dalla Corte di giustizia[20]. Tuttavia, tale impostazione non si ritiene condivisibile, in quanto non consentirebbe di applicare la disciplina dell'Unione in materia di aiuti nelle ipotesi in cui la misura erogata dallo Stato non avrebbe potuto essere ottenuta dall'impresa in "condizioni di mercato"[21]. Del resto, la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha successivamente mitigato l'orientamento inizialmente espresso, qualificando come aiuti i prestiti concessi dagli Stati alle imprese, dietro la corresponsione di un normale interesse, qualora i destinatari non avrebbero potuto, in condizioni normali, ricevere tali prestiti[22].

---

[18] Cfr. A. BLASI e F. MUNARI., *Aiuti concessi dagli Stati*, in A Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 594.

[19] Si v., M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., p. 131 e D. SCHINA, *State aids under the EEC Treaty Articles 92 to 94*, cit., p. 15.

[20] Il riferimento è alla sentenza 22 marzo 1977, causa 78/76, *Steinike und Winling c. Repubblica Federale di Germania*, e alle conclusioni dell'Avvocato generale Gerhard Reischl, presentate il 9 gennaio 1980, nella causa 67/79, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Denkavit italiana Srl.* In particolare, nelle conclusioni citate, l'Avvocato generale ha precisato che «l'aiuto è caratterizzato dal fatto che il contributo dello Stato è privo di contropartita».

[21] Cfr. C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, Cedam, 2000, p. 25. Il carattere della gratuità non è considerato un requisito della nozione di aiuto di Stato neanche in A. ALEMANNO, *Aiuti di Stato (dir. com)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. I, diretto da Cassese S., Milano, Giuffrè, 2006, p. 193, in cui si specifica che può definirsi aiuto «ogni vantaggio o beneficio economicamente apprezzabile, anche non gratuito, conferito dalla pubblica autorità a favore di determinate imprese o prodotti».

[22] Si v. Corte di giustizia 14 febbraio 1990, causa C-321/97, *Francia c. Commissione*.

2. I requisiti di incompatibilità con il mercato interno

2.1 L'origine pubblica e il vantaggio in capo al destinatario dell'aiuto

Come sopra menzionato, affinché una misura concessa da uno Stato ad un'impresa integri la fattispecie di aiuto di Stato è necessario che siano soddisfatti congiuntamente alcuni requisiti.

L'origine pubblica

In primo luogo, affinché una misura possa costituire un aiuto di Stato è indispensabile che si tratti di un intervento concesso «dagli Stati, ovvero mediante risorse statali» (art. 107 TFUE).

Tale requisito è stato diversamente interpretato dalla giurisprudenza della Corte, la quale ha assunto orientamenti non sempre lineari in merito. Infatti, come evidenziato da autorevole dottrina[23], in una prima fase i giudici di Lussemburgo hanno privilegiato un'interpretazione *alternativa* dei criteri indicati, affermando che l'aiuto non doveva essere necessariamente finanziato con risorse dello Stato, ma poteva essere posto in essere anche senza oneri per il bilancio di quest'ultimo, purché la misura fosse stata posta in essere però dallo Stato interessato.

[23] Il riferimento è a G. TESAURO, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato e imprese bancarie*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2/1991, p. 405.

In tal senso pare indirizzata la sentenza *Steinike*[24], nella quale la Corte ha espressamente precisato che:

> «Il divieto di cui all'art. 91, n. 1, riguarda il complesso degli aiuti concessi dagli Stati o mediante risorse statali, prescindendo dalla distinzione tra l'aiuto concesso direttamente dallo Stato e quello concesso da enti pubblici o privati ch'esso istituisce o designa al fine della gestione. Quanto all'applicazione dell'art. 92, sono però sostanzialmente gli effetti dell'aiuto nei confronti delle imprese o dei produttori beneficiari dello stesso che vanno presi in considerazione, non già la situazione degli enti che distribuiscono o gestiscono l'aiuto.
>
> Un provvedimento della pubblica autorità che favorisca determinate imprese o determinati prodotti non perde il suo carattere di vantaggio gratuito per il fatto di venire in tutto o in parte finanziato da contributi imposti dalla stessa autorità alle imprese considerate»[25].

Lo stesso indirizzo è stato seguito dalla Corte nella celebre pronuncia *Commissione c. Francia (Crédit agricole)*[26], nella quale si legge:

> «Come si desume dalla stessa lettera dell'art. 92, n. 1, la sovvenzione non deve necessariamente essere finanziata col denaro dello Stato perché si tratti di una sovvenzione statale. A parte ciò, come la Corte ha affermato nella sentenza 22 marzo 1977 (Steinike & Weinlig, 78/76, Racc. pag. 595), l'art. 92 riguarda il complesso delle sovvenzioni attribuite dagli Stati o mediante risorse statali, senza che si possa distinguere a seconda che la sovvenzione sia attribuita direttamente dallo stato ovvero da enti pubblici o privati che esso istituisca o designi per amministrare la sovvenzione stessa»[27].

---

[24] Corte di giustizia 22 marzo 1977, causa 78/76, *Steinike*.

[25] Punti 21 e 22.

[26] Corte di giustizia 30 gennaio 1985, causa 290/83, *Commissione c. Francia*.

[27] Punto 14.

Ed ancora, tale orientamento ha trovato ulteriore applicazione nella sentenza *Van der Kooy*[28], laddove la Corte ha affermato che, pur essendo partecipata solo al 50% dall'Olanda, la società "Gasunie", nel campo della fissazione delle tariffe del gas, non disponeva di piena autonomia, ma agiva sotto il controllo e secondo le direttive dei pubblici poteri. Tale constatazione bastava per concludere che la fissazione della tariffa in questione derivava da un comportamento imputabile all'Olanda e poteva quindi rientrare nella nozione di aiuto concesso da uno Stato membro ai sensi dell'allora articolo 92 del Trattato.

Lo stesso principio è stato applicato inoltre nelle due successive pronunce *Eni-Lanerossi*[29] e *Alfa Romeo*[30], nelle quali la Corte ha espressamente richiamato la giurisprudenza *Van der Kooy*, al fine di affermare che nelle fattispecie in esame sia la ricapitalizzazione che i conferimenti di capitale in oggetto costituivano il risultato di un comportamento imputabile allo Stato italiano e potevano pertanto rientrare nella nozione di aiuti concessi dagli Stati ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato.

Nel 1993, però, la Corte ha adottato la nota sentenza *Slogan Neptun*[31], con la quale ha operato un vero e proprio *revirement* giurisprudenziale,

---

[28] Corte di giustizia 2 febbraio 1988, cause riunite 67, 68, 70/85, *Van der Kooy e a. c. Commissione*.

[29] Corte di giustizia 21 marzo 1991, causa C-303/88, *Italia c. Commissione*, Racc. p. I-1433.

[30] Corte di giustizia 21 marzo 1991, causa C-305/89, *Italia c. Commissione*, Racc. p. I-1603.

[31] Corte di giustizia 17 marzo 1993, cause riunite C-72/91 e C-73/91, *Slogan Neptun*, Racc. p. I-887.

prendendo posizione in favore di un approccio *cumulativo* in virtù del quale «una misura che non coinvolga risorse statali non costituisce un aiuto»[32].

La sentenza citata rappresenta il *leading case* di un nuovo orientamento giurisprudenziale in materia che appare oggi ormai consolidato. Essa si esprimeva nei termini seguenti:

> «Come ha rilevato la Corte nella sentenza 24 gennaio 1978, causa 82/77, Van Tiggele (Racc. pag. 25, punti 24 e 25 della motivazione), solo i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali vanno considerati aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Invero, emerge dal tenore stesso di questa disposizione e dalle regole procedurali dettate dall'art. 93 del Trattato che i vantaggi concessi con mezzi diversi dalle risorse statali esulano dall'ambito di applicazione di queste disposizioni. La distinzione tra aiuti concessi dagli Stati e aiuti concessi mediante risorse statali è intesa a ricomprendere nella nozione di aiuto non solo gli aiuti direttamente concessi dagli Stati, ma anche quelli concessi da enti pubblici o privati designati o istituiti dagli Stati.
>
> Occorre pertanto accertare se le agevolazioni concesse da una disciplina come quella vigente per il registro ISR debbano o meno considerarsi concesse mediante risorse statali»[33].

Tale approccio è stato ribadito dalla successiva sentenza *Kirsammer*[34], nella quale la Corte ha statuito che:

> «A tal proposito, è opportuno ricordare che vanno considerati aiuti, ai sensi dell'art. 92, n. 1, solo i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali. Infatti, la distinzione operata da tale norma fra gli

---

[32] Si v. Corte di giustizia 24 gennaio 1978, causa 72/77, *Van Tiggele*; e sentenza 13 ottobre 1982, cause riunite 213/81 e 315/81, *Fleischkontor*.

[33] Punti 19 e 20.

[34] Corte di giustizia 30 novembre 1993, causa C-189/91, *Kirsammer-Hack c. Sidal*, Racc. p. 6185.

"aiuti concessi dallo Stato" e gli aiuti concessi "per mezzo di risorse statali" non significa che tutti i vantaggi concessi da uno Stato vanno considerati aiuti indipendentemente dal fatto che essi siano o meno finanziati tramite risorse statali, ma è intesa solamente a ricomprendere nella nozione di aiuto sia gli aiuti direttamente concessi dagli Stati sia quelli concessi da enti pubblici o privati designati o istituiti dagli Stati»[35].

Ma la consacrazione definitiva di questo orientamento cumulativo si rinviene nella più recente pronuncia *Stardust*[36], laddove la Corte ha chiarito quanto segue:

«In via preliminare, occorre ricordare che l'art. 87, n. 1, CE dichiara incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Come risulta da una costante giurisprudenza, non vi è motivo di distinguere tra l'ipotesi in cui l'aiuto viene concesso direttamente dallo Stato e quella in cui l'aiuto è concesso da enti pubblici o privati che lo Stato istituisce o designa per la gestione dell'aiuto (v., in particolare, sentenze 22 marzo 1977, causa 78/76, Steinike & Weinlig, Racc. pag. 595, punto 21; 30 gennaio 1985, causa 290/83, Commissione/Francia, Racc. pag. 439, punto 14; 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione, Racc. pag. 219, punto 35, e 21 marzo 1991, causa C-305/89, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1603, punto 13). Infatti, il diritto comunitario non può tollerare che il semplice fatto di creare enti autonomi incaricati della distribuzione di aiuti permetta di aggirare le regole in materia di aiuti di Stato.

Tuttavia, determinati vantaggi, per poter essere qualificati come aiuti ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, debbono, da un lato, essere concessi direttamente o

[35] Punto 16.

[36] Corte di giustizia 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Francia c. Commissione*, Racc. p. I-4397.

indirettamente mediante risorse statali (v. sentenze 17 marzo 1993, cause riunite C-72/91 e C-73/91, Sloman Neptun, Racc. pag. I-887, punto 19; 30 novembre 1993, causa C-189/91, Kirsammer-Hack, Racc. pag. I-6185, punto 16; 7 maggio 1998, cause riunite da C-52/97 a C-54/97, Viscido e a., Racc. pag. I-2629, punto 13; 1° dicembre 1998, causa C-200/97, Ecotrade, Racc. pag. I-7907, punto 35; 17 giugno 1999, causa C-295/97, Piaggio, Racc. pag. I-3735, punto 35, e 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra, Racc. pag. I-2099, punto 58) e, dall'altro, essere imputabili allo Stato (sentenze Van der Kooy e a./Commissione, cit., punto 35; 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1433, punto 11, e 21 marzo 1991, causa C-305/89, Italia/Commissione, cit., punto 13)»[37].

In tale contesto, allora, si rileva che, stando alla giurisprudenza comunitaria, possono essere considerati come concessi mediante *l'utilizzo (indiretto) di risorse pubbliche* gli aiuti erogati da enti pubblici o privati creati o incaricati dallo Stato per la gestione dell'aiuto medesimo[38]; questo al fine di evitare che «il semplice fatto di creare enti autonomi incaricati della distribuzione di aiuti permetta di aggirare le regole in materia di aiuti di Stato»[39]. Al riguardo, è bene sottolineare, però, che non tutte le misure che implicano un simile utilizzo di risorse statali possono essere ritenute altresì *imputabili* allo Stato.

In effetti, per quanto concerne, in particolare, i provvedimenti adottati da un'impresa pubblica, si noti che l'imputabilità allo Stato non è automatica,

---

[37] Punti 22 a 24.

[38] Si v., in particolare, Corte di giustizia, sentenze 22 marzo 1977, causa 78/76, *Steinike*, punto 21; 30 gennaio 1985, causa 290/83, *Commissione c. Francia*, punto 14; 2 febbraio 1988, cause riunite 67, 68 e 70/85, *Van der Kooy e a. c. Commissione*, punto 35, e 21 marzo 1991, causa C-305/89, *Italia c. Commissione*, punto 13.

[39] Si v. Corte di giustizia, sentenza 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Repubblica di Francia c. Commissione*, punto 23.

ma che è necessario individuare un insieme di indizi risultanti dalle circostanze del caso di specie e dal contesto nel quale il provvedimento è stato adottato, come, ad esempio, il fatto che l'organismo in questione non avrebbe potuto adottare la misura senza tener conto delle esigenze dei pubblici poteri[40]. Allo stesso modo, il solo fatto che un'impresa pubblica sia stata costituita in forma di società di capitali di diritto comune non può essere considerato, in senso inverso, sufficiente per escludere che un provvedimento di aiuto adottato da una società di questo tipo sia imputabile allo Stato.

A tale proposito, è interessante riprendere quanto statuito dalla Corte nella citata sentenza *Stardust*, ovvero che:

> «Altri indizi potrebbero, eventualmente, essere pertinenti per giungere ad affermare l'imputabilità allo Stato di un provvedimento di aiuto adottato da un'impresa pubblica, quali, in particolare, l'integrazione di tale impresa nelle strutture dell'amministrazione pubblica, la natura delle sue attività e l'esercizio di queste sul mercato in normali condizioni di concorrenza con gli operatori privati, lo status giuridico dell'impresa, ossia il fatto che questa sia soggetta al diritto pubblico ovvero al diritto comune delle società, l'intensità della tutela esercitata dalle autorità pubbliche sulla gestione dell'impresa, ovvero qualsiasi altro indizio che indichi, nel caso concreto, un coinvolgimento delle autorità pubbliche ovvero l'improbabilità di una mancanza di coinvolgimento nell'adozione di un provvedimento, tenuto conto anche dell'ampiezza di tale provvedimento, del suo contenuto ovvero delle condizioni che esso comporta»[41].

---

[40] Si v. Corte di giustizia, sentenza 2 febbraio 1988, cause riunite 67, 68 e 70/85, *Van der Kooy BV e a. c. Commissione*.

[41] Cfr. Corte di giustizia, sentenza 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Repubblica di Francia c. Commissione*, detta *Stardust Marine*, punto 55.

In tale contesto giurisprudenziale, giova peraltro ricordare che il requisito dell'imputabilità allo Stato membro è stato interpretato in senso estensivo dalla giurisprudenza dell'Unione[42], la quale ha ritenuto sussistere tale criterio anche in relazione ad aiuti concessi dalle autorità degli enti regionali e locali, nonché dalle pubbliche amministrazioni.

In conclusione, rileviamo dunque che, allo stato attuale dell'evoluzione della giurisprudenza dell'Unione, affinché possa configurarsi il requisito dell'*origine pubblica,* ai sensi della disciplina relativa agli aiuti, è necessario che siano soddisfatte cumulativamente le due condizioni seguenti: a) deve trattarsi di risorse statali; b) la misura deve essere imputabile allo Stato[43].

Con riferimento al primo profilo, si noti che si tratterà di risorse statali in tutti i casi in cui saranno coinvolti strumenti finanziari che siano nella disponibilità delle autorità pubbliche, anche se non restino permanentemente nel patrimonio dello Stato, ma siano, ad esempio, nel patrimonio di imprese pubbliche e lo Stato ne possa controllare l'utilizzazione e la destinazione[44]. Al riguardo, del resto, vale la pena ricordare come la Corte abbia da sempre optato per un concetto di aiuto è più comprensivo di quello di sovvenzione[45],

---

[42] Sul punto, si v. Corte di giustizia, sentenza del 14 ottobre 1987, causa C-248/84, *Germania c. Commissione*; sentenza 21 marzo 1991, causa C-303/88, *Italia c. Commissione*; sentenza 29 giugno 1999, causa C-256/97, *DMT*.

[43] Si veda al riguardo, da ultimo, la sentenza della Corte di giustizia 8 settembre 2011, causa C-279/08 P, *Commissione c. Paesi Bassi*, ancora inedita, punto 103.

[44] Cfr. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 819.

[45] Corte giust. 23 febbraio 1961, causa 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità*, in *Racc.* p. 1; 15 marzo 1994, causa C-387/92, *Banco Exterior de España*, in *Racc.* p. I-877, punti 13 e 14.

dato che esso vale a designare non soltanto delle prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche degli interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la stessa natura e producono identici effetti. Di conseguenza, un provvedimento mediante il quale le pubbliche autorità accordino a determinate imprese un'esenzione fiscale che, pur non implicando un trasferimento di risorse da parte dello Stato, collochi i beneficiari in una situazione finanziaria più favorevole di quella degli altri soggetti tributari passivi costituisce aiuto statale ai sensi dell' art. 107 del Trattato.

Per quanto attiene alla seconda condizione, oltre alle ipotesi tradizionali di misure direttamente imputabili allo Stato o ad una sua articolazione territoriale, affinché possa configurarsi come aiuto una misura adottata da un'impresa pubblica è necessario individuare, di volta in volta, nel contesto nel quale l'azione si colloca, elementi idonei a manifestare, sia pur in senso ampio, la responsabilità in capo allo Stato delle azioni svolte da tale impresa.

Di conseguenza, solo i vantaggi concessi con mezzi diversi dalle risorse statali o che non costituiscono onere supplementare per lo Stato, per gli enti o (a seconda dei casi) per le società pubbliche, e che non comportano dunque un trasferimento, diretto o indiretto, di fondi pubblici verso le imprese, esulano dall'ambito di applicazione dell'art. 107 TFUE[46].

---

[46] Così, G. STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, cit., p. 355.

Il vantaggio in capo al destinatario dell'aiuto

Questione preliminare rispetto all'analisi delle condizioni che determinano il sussistere di un vantaggio in capo al destinatario dell'aiuto è definire *chi* debba essere tale destinatario.

Infatti, affinché una misura possa qualificarsi come aiuto, è necessario che il soggetto che tragga beneficio sia un'*impresa*, ovvero qualsiasi entità che eserciti un'attività economicamente rilevante, a prescindere dal suo *status* giuridico e dalle sue modalità di finanziamento[47], e sia presente nel mercato dei beni o dei servizi. Peraltro, la disciplina europea in materia trova applicazione anche qualora l'aiuto sia adottato da uno Stato membro in favore di un'impresa di un altro Stato membro[48].

Si evidenzia che, nel corso degli ultimi anni, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha ribaltato un precedente orientamento della Commissione in merito alle fondazioni bancarie, inizialmente escluse dalla nozione di impresa ai sensi dell'art. 107 TFUE. A tale proposito, la Corte ha stabilito che una fondazione bancaria può ben essere qualificata come impresa ai sensi dell'art. 107 TFUE ed essere sottoposta, pertanto, alla disciplina europea in materia di aiuti di Stato, qualora essa non si limiti a detenere partecipazioni di

[47] Si v., tra le altre, Corte di giustizia, sentenza 16 marzo 2004, cause riunite C-264, 306, 354 e 355/01, *AOK Bundesverband e a.*, punto 46.

[48] Si v. le conclusioni dell'Avvocato generale Cosmas del 14 maggio 1997, causa C-359/95P, *Tiercé Ladbroke c. Commissione*, punto 25.

controllo in una società bancaria, ma eserciti effettivamente tale controllo, intervenendo direttamente o indirettamente nella sua gestione[49].

Si rileva altresì che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha statuito che la mancanza di scopo di lucro, il perseguimento di una finalità sociale, la presenza di elementi di solidarietà, di restrizioni o controlli sugli investimenti non impediscono di considerare l'attività svolta come un'attività economica[50].

Risultano esclusi, invece, dalla disciplina in materia di aiuti, quelli erogati in favore di soggetti che non esercitano attività economiche, quali università, enti di ricerca, scuole di formazione. Parimenti, sono da escludersi quelli in favore di artigiani, piccoli commercianti o commercianti al dettaglio, in mancanza dell'elemento organizzativo di una certa consistenza o di quello della continuità del processo produttivo[51].

Ciò precisato, si rileva come al fine di valutare se una misura integri o meno la fattispecie di aiuto di Stato ai sensi del diritto dell'Unione, sia necessario verificare in particolare se gli interventi pubblici, erogati sotto qualsiasi forma, «sono atti a favorire direttamente o indirettamente determinate imprese o che devono ritenersi un vantaggio economico che l'impresa beneficiaria non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato»[52].

---

[49] Si v. Corte di giustizia, sentenza 10 gennaio 2006, causa C-222/04, *Cassa Risparmio di Firenze*, punto 127 ss.

[50] Cfr. M. EBNER e E. GAMBARO, *La nozione di aiuto di Stato*, in A. Santa Maria (a cura di), *Concorrenza e aiuti di Stato*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 25.

[51] Cfr. G. STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, cit., p. 354.

[52] Corte di giustizia, sentenze 30 marzo 2006, causa C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, Racc. p. I-2941, punto 59, e sentenza 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark*, cit., punto 84.

A tal fine, dovrà essere condotta una complessa analisi, tesa a valutare se il beneficiario della misura adottata si trovi, in seguito al provvedimento, in una posizione più vantaggiosa rispetto a quella precedente o se, viceversa, la misura in questione non abbia modificato la sua posizione rispetto a quella dei concorrenti[53].

A questo proposito, la Corte ha sviluppato, sin dalla metà degli anni '80 dello scorso secolo, un particolare test, denominato "dell'operatore privato in economia di mercato". Si riteneva che dal principio della parità di trattamento tra le imprese pubbliche e quelle private derivasse che i capitali messi a disposizione di un'impresa, direttamente o indirettamente, da parte dello Stato, in circostanze che corrispondevano alle normali condizioni del mercato, non potevano essere considerati aiuti di Stato[54]. Pertanto, per accertare se un provvedimento statale avesse tale natura appariva necessario applicare il criterio che si basava sulla possibilità per le imprese di procurarsi le somme ricevute "sotto qualsiasi forma" sul mercato privato dei capitali[55].

La Commissione, dal canto suo, non si è limitata ad applicare nella prassi tale criterio, ma ha provveduto a cristallizzare lo stesso in un'apposita

---

[53] Cfr. C. SMITS, *La notion d'avantage et le critère de "l'opérateur en économie en marché"*, in M. Dony e C. Smith (a cura di), *Aides d'Etat*, Bruxelles, Institut d'etudes europeennes, 2005, p. 53.

[54] Corte di giustizia 21 marzo 1991, causa C-303/88, *Italia c. Commissione*, Racc. pag. I-1433, p. 20.

[55] Si vedano, tra le tante, Corte di giustizia 10 luglio 1986, causa 234/84, *Belgio c. Commissione*, Racc. p. 2263, punto 14; 14 febbraio 1990, causa C-301/87, *Francia c. Commisione*, Racc. p. I-307, punto 39.

comunicazione, adottata il 13 novembre 1993[56], definendone la portata per quanto riguardava, in particolare, gli interventi statali in favore delle imprese pubbliche (nella specie del settore manifatturiero).

È stato il primo riferimento ufficiale al citato criterio "dell'investitore privato in economia di mercato", già emerso in alcune pronunce dei giudici di Lussemburgo, precedenti a tale comunicazione, e pienamente confermato dalla giurisprudenza ad essa successiva, la quale si è sempre espressa nei termini seguenti:

> «Alla luce di tale criterio, occorre dunque valutare se, in circostanze analoghe, un investitore privato di dimensioni paragonabili a quelle degli enti che gestiscono il settore pubblico avrebbe potuto essere indotto ad effettuare conferimenti di capitali di simile entità»[57]

Tale indirizzo è stato oggetto di ulteriori approfondimenti e specificazioni. Ed invero, i giudici comunitari hanno distinto due categorie di situazioni: quelle in cui l'intervento dello Stato ha carattere economico e quelle in cui tale intervento è atto d'imperio[58].

Ebbene, il criterio dell'investitore privato si applica solo nella prima categoria di situazioni, che comprende i casi in cui le autorità pubbliche

---

[56] GUCE 93/C 307/03.

[57] Corte di giustizia 21 marzo 1991, *Italia c. Commissione*, causa C-305/89, "Alfa Romeo", Racc. p. I-1603, punti 18 e 19; 3 ottobre 1991, causa C-261/89, *Italia c. Commissione*, Racc. p. I-4437, punto 8; 14 settembre 1994, causa C-42/93, *Spagna c. Commissione*, Racc. p. I-4175, punto 13.

[58] Si veda, in tal senso, sentenze della Corte 14 settembre 1994, cause riunite da C-278/92 a C-280/92, *Spagna c. Commissione*, Racc. p. I-4103, punto 22; conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa C-280/00, *Altmark*, punto 20, e dell'avvocato generale Mazák nel caso *Commissione c. Électricité de France (EDF)*, punto 80; nonché la sentenza del Tribunale 17 dicembre 2008, causa T-196/04, Racc. p. II-3643, punto 85.

acquisiscono una partecipazione nel capitale di un'impresa[59], concedono un prestito a determinate imprese[60], prestano una garanzia statale[61], vendono beni o servizi sul mercato[62], oppure accordano agevolazioni per il pagamento di contributi previdenziali[63] o per il rimborso di oneri salariali. In questo tipo di situazioni, il criterio dell'operatore privato è pertinente, perché il comportamento dello Stato potrebbe essere adottato, almeno in linea di principio, da un operatore privato a scopo di lucro.

Di contro, il criterio dell'operatore privato non è pertinente allorché l'intervento dello Stato non abbia carattere economico. Ciò si verifica quando le autorità pubbliche concedono una sovvenzione diretta ad un'impresa,

---

[59] In tal senso, sentenze della Corte 10 luglio 1986, causa 234/84, *Belgio c. Commissione*, Racc. p. 2263, punto 14; 21 marzo 1991, causa C-305/89, *Italia c. Commissione*, detta «Alfa Romeo», Racc. p. I-1603, punto 19.

[60] In tal senso, sentenze della Corte 14 febbraio 1990, causa *Francia/Commissione*, detta «Boussac», Racc. p. I-307, punto 38-41, e del Tribunale 30 aprile 1998, causa T-16/96, *Cityflyer Express c. Commissione*, Racc. p. II-757, punti 8 e 51.

[61] Sentenza del Tribunale 13 giugno 2000, cause riunite T-204/97 e T-270/97, *EPAC c. Commissione*, Racc. p. II-2267, punti 67 e 68.

[62] Si v., in tal senso, sentenze della Corte 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, *Van der Kooy e a./Commissione*, Racc. p. 219, punti 28-30; 29 febbraio 1996, causa C-56/93, *Belgio/Commissione*, Racc. p. I-723, punto 10, e 11 luglio 1996, causa C-39/94, *SFEI e a.*, Racc. p. I-3547, punti 59-62.

[63] Si v., in tal senso, sentenza della Corte 29 aprile 1999, causa C-342/96, *Spagna/Commissione*, Racc. p. I-2459, punto 46.

accordano un'esenzione fiscale[64] o consentono una riduzione dei contributi sociali[65].

In questo tipo di situazioni, l'intervento dello Stato non può essere realizzato da un operatore privato a scopo di lucro, ma rientra tra gli atti d'imperio dello Stato, ad esempio nell'ambito della politica fiscale o sociale. Lo stesso vale per gli oneri statali legati al licenziamento dei lavoratori, al pagamento dei sussidi di disoccupazione e delle altre prestazioni sociali[66], nonché per gli aiuti alla ricostruzione del tessuto industriale, per i prestiti consentiti dallo Stato a condizioni non abituali oppure per i costi legati alla rimessa in sesto di un sito per consentire la realizzazione di un polo tecnologico[67].

In tali circostanze, gli interventi dello Stato diretti ad onorare gli obblighi che ad esso incombono come autorità pubblica non si possono paragonare a quelli di un investitore privato operante in economia di mercato.

---

[64] Si v., in tal senso, sentenze della Corte 15 marzo 1994, causa C-387/92, *Banco Exterior de España*, Racc. p. I-877, punto 14; 19 maggio 1999, causa C-6/97, *Italia/Commissione*, Racc. p. I-2981, punto 16, e 19 settembre 2000, causa C-156/98, *Germania/Commissione*, Racc. p. I-6857, punti 25-28.

[65] Si v. sentenze della Corte 17 giugno 1999, causa C-75/97, *Belgio/Commissione*, Racc. p. I-3671, punti 24 e 25, e del Tribunale 27 gennaio 1998, causa T-67/94, *Ladbroke Racing/Commissione*, Racc. p. II-1, punto 110.

[66] Si v., in tal senso, sentenza del Tribunale 21 gennaio 1999, cause riunite T-129/95, T-2/96 e T-97/96, *Neue Maxhütte Stahlwerke e Lech-Stahlwerke/Commissione*, Racc. p. II-17, punto 119.

[67] Si v., in tal senso, sentenze 14 settembre 1994, *Spagna/Commissione*, cause riunite da C-278/92 a C-280/92, Racc. p. I-4103, punto 22, e 28 gennaio 2003, *Germania/Commissione*, Racc. p. I-1139, punto 140; sentenza del Tribunale 8 luglio 2004, causa T-198/01, *Technische Glaswerke Ilmenau/Commissione*, Racc. p. II-2717, punto 108.

Tuttavia, la distinzione tra i c.d. *acta iure gestionis* e *acta iure imperii* non è sempre agevole da individuare nella prassi. Proprio su questo aspetto è intervenuta di recente la Corte di giustizia nella pronuncia *Commissione c. Électricité de France (EDF)*[68], nella quale ha operato un importante chiarimento in merito ai criteri che consentono di comprendere se una determinata misura sia stata adottata dallo Stato in qualità di azionista oppure nella veste di pubblica autorità, al fine di procedere all'applicabilità del criterio dell'investitore privato.

La questione è di assoluto rilievo e merita dunque, a nostro avviso, una rapida riflessione.

All'epoca dei fatti di causa, l'Électricité de France (di seguito, l'«EDF») era una società pubblica a totale partecipazione statale, che produceva, trasportava e distribuiva elettricità, in particolare su tutto il territorio francese. Nell'ambito dell'apertura del mercato dell'energia elettrica[69], una legge del 1997 aveva provveduto a chiarire lo status patrimoniale di alcuni beni che essa

[68] Sentenza del 5 giugno 2012, causa C-124/10, ancora inedita. Per una prima ricostruzione, in dottrina, si veda, P. DE LUCA, *Il criterio dell'investitore privato in economia di mercato: il caso Commissione c. Électricité de France (EDF)*, in *Mercato concorrenza regole*, 3/2012, pp. 519-532.

[69] Direttiva 96/92/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (GU 1997 L 27, p. 20).

deteneva in concessione[70], nonché a ristrutturare il bilancio contabile e ad aumentare il capitale sociale della stessa[71].

Nel 2002, analizzando tali misure, la Commissione ha avviato un procedimento di indagine sul presunto beneficio ricevuto da EDF in ragione dell'incorporazione diretta al capitale, senza incidenza fiscale, dei c.d. «diritti del concedente» relativi alla RAG. Al termine di tale procedimento, la Commissione ha adottato una decisione[72] nella quale stabiliva che il mancato pagamento nel 1997 da parte di EDF dell'imposta sui citati «diritti del concedente» costituiva un aiuto di Stato incompatibile, e condannava la società al pagamento di 888,89 milioni di Euro, pari al vantaggio fiscale ottenuto.

L'EDF ha impugnato tale decisione dinanzi al Tribunale, facendo valere in sostanza che le misure contestate dovevano essere qualificate come conferimenti di capitale ed analizzate in un contesto complessivo di chiarimento dei rapporti finanziari tra lo Stato e l'EDF. Mettendo in atto tali misure, lo Stato avrebbe agito non nella sua qualità di potere pubblico, ma alla stregua di un soggetto privato, e la Commissione avrebbe dovuto verificare la

---

[70] In particolare, i beni costitutivi della c.d. «rete di alimentazione generale» (di seguito, la «RAG») sono stati riclassificati come «beni propri», perdendo così la qualifica di «beni dati in concessione».

[71] Nella specie, i c.d. «diritti del concedente» relativi alla RAG sono stati destinati direttamente alla voce dei conti patrimoniali senza transitare per il conto economico.

[72] Decisione C (2003) 4637 def. della Commissione, del 16 dicembre 2003, relativa agli aiuti di Stato concessi dalla Francia all'EDF e al settore delle industrie elettriche e del gas sotto forma di esenzione dal pagamento, per il 1997, dell'imposta sulle società su parte degli accantonamenti costituiti per il rinnovamento della rete di alimentazione generale («RAG») (Aiuto di Stato n. C 68/2002, N 504/2003 e C 25/2003 – Francia).

legittimità di tale operato applicando il criterio dell'investitore privato in economia di mercato.

Con sentenza del 15 dicembre 2009, il Tribunale ha annullato la decisione in causa, stabilendo che la Commissione aveva escluso illegittimamente l'applicabilità del criterio dell'investitore privato in ragione della natura fiscale delle misure contestate. In effetti, la mancata tassazione dei «diritti del concedente» costituiva in realtà una disposizione di natura contabile, sebbene con ripercussioni fiscali, il cui obiettivo era la ricapitalizzazione di EDF. Pertanto, il solo carattere fiscale di tale misura non consentiva di concludere che lo Stato aveva esercitato prerogative di potere pubblico, per cui la Commissione non poteva evitare di svolgere l'analisi della razionalità economica della stessa.

La Commissione ha appellato tale sentenza, deducendo in sostanza che *i)* il Tribunale era incorso in un errore di diritto laddove, per stabilire se la Francia avesse agito in quanto azionista o nella sua qualità di autorità pubblica, si era fondato sull'obiettivo perseguito da tale Stato; *ii)* la natura fiscale della misura in questione si opponeva, di per sé, all'applicabilità del criterio dell'investitore privato.

Al riguardo, la Corte ha ricordato anzitutto che le condizioni che devono ricorrere affinché una misura possa ricadere nella nozione di «aiuto» ai sensi dell'articolo 107 CE non sono soddisfatte qualora un'impresa pubblica beneficiaria possa ottenere lo stesso vantaggio alle normali condizioni di

mercato. Tale valutazione deve essere effettuata applicando il criterio dell'investitore privato, esaminando cioè se la stessa misura sarebbe stata adottata da un soggetto privato operante in una situazione la più analoga possibile a quella dello Stato.

Ora, l'applicabilità di tale criterio dipende dal fatto che lo Stato conceda il vantaggio ad un'impresa ad esso appartenente nella sua qualità di azionista e non di potere pubblico. Ne consegue che, nel corso di un procedimento amministrativo, incombe allo stesso Stato provare sulla base di elementi oggettivi e verificabili che la misura attuata sia riconducibile alla sua qualità di azionista. Questi elementi devono far chiaramente apparire che lo Stato ha deciso di procedere ad un «investimento» nell'impresa pubblica, preliminarmente o simultaneamente alla concessione del beneficio. In tali circostanze, spetta alla Commissione operare una valutazione globale non solo degli elementi forniti dallo Stato, ma di qualsiasi altro aspetto utile, tra cui in particolare la natura e l'oggetto di tale misura, il contesto in cui essa si colloca, nonché l'obiettivo perseguito e le regole cui la stessa sia soggetta.

Per tali ragioni, la Corte ha chiarito che il Tribunale non aveva commesso alcun errore di diritto nel ritenere che l'obiettivo perseguito dalla Francia poteva essere anch'esso preso in considerazione, nell'ambito di una valutazione globale, al fine di accertare se tale Stato aveva agito nella sua qualità di azionista e se, pertanto, il criterio dell'investitore privato risultava applicabile.

Per quanto attiene alla questione relativa alla natura fiscale dei mezzi impiegati, la Corte ha poi aggiunto che l'applicazione del criterio dell'investitore privato mira a determinare se il vantaggio concesso sotto qualsivoglia forma ad un'impresa pubblica produca effetti tali da falsare o rischiare di falsare la concorrenza e pregiudicare gli scambi tra gli Stati membri. L'obiettivo è dunque prevenire che, attraverso risorse statali, l'impresa pubblica beneficiaria disponga di una situazione finanziaria più favorevole rispetto a quella dei suoi concorrenti.

Ebbene, poiché la situazione finanziaria dell'impresa pubblica dipende non dalla forma della messa a disposizione di un eventuale vantaggio, quale che ne sia la natura, bensì dall'importo di cui l'impresa stessa benefici, il Tribunale ha correttamente affermato che l'obbligo per la Commissione di applicare il criterio dell'investitore privato sussiste indipendentemente dalla natura delle misure adottate.

Pertanto la Corte ha concluso, al punto 92 della citata pronuncia, che:

> «[…] Tenuto conto degli obiettivi perseguiti dall'articolo 87, paragrafo 1, CE nonché dal criterio dell'investitore privato, un beneficio economico, ancorché concesso con strumenti di natura fiscale, dev'essere valutato, segnatamente, con riguardo al criterio dell'investitore privato, qualora, in esito alla valutazione globale eventualmente necessaria, emerga che lo Stato membro interessato abbia nondimeno concesso detto beneficio, malgrado l'impiego di mezzi attinenti ai poteri pubblici, nella sua qualità di azionista dell'impresa ad esso appartenente.»

In conclusione, possiamo affermare che tale criterio mira a valutare l'effettiva sussistenza di un aiuto di Stato incompatibile in un caso specifico,

ricorrente e di difficile valutazione, ovvero quello dell'assunzione di partecipazioni da parte dello Stato o di un ente pubblico al capitale di un'impresa pubblica. Infatti, siffatti provvedimenti spesso nascondono un'operazione di salvataggio o di ricapitalizzazione per consentire la sopravvivenza artificiosa dell'impresa stessa. Peraltro, la valutazione di tali misure risulta particolarmente delicata, andando a collegarsi alla più ampia problematica dell'intervento pubblico nell'assetto economico ed industriale di un Stato e del necessario rispetto dell'uguaglianza di opportunità tra le imprese pubbliche e quelle private.

Una volta stabilita l'applicabilità del criterio in oggetto, la Commissione è tenuta a valutare la misura adottata dallo Stato alla luce di un'approfondita e complessa analisi di dati economici, generalmente effettuata con l'ausilio di consulenti terzi, cui normalmente lo Stato membro interessato o l'impresa beneficiaria contrappongono una contro-perizia. L'analisi viene condotta su una serie di elementi, quali: il tasso di redditività nel medio o lungo periodo dell'investimento pubblico; il tasso di rischio di tale investimento; le prospettive di sviluppo del settore interessato; le valutazioni dei principali operatori del settore[73]. Tuttavia, nel caso in cui lo Stato possa dimostrare che l'intervento pubblico venga effettuato contestualmente ad un significativo intervento privato, a condizioni comparabili, è possibile presumere l'assenza di

[73] Sul criterio dell'investitore privato in un'economia di mercato, si v., tra le altre, Corte di giustizia, sentenza 28 gennaio 2003, causa C-334/99, *Germania c. Commissione*, e sentenza 3 luglio 2003, cause riunite C-83, 93 e 94/01P, *Chronopost SA, La Poste e Repubblica francese c. Ufex e a.*.

un vantaggio e, quindi, di un aiuto[74]. Ad ogni modo, è necessario che l'intervento privato sia: significativo; realmente comparabile[75]; concomitante all'intervento pubblico[76].

Sebbene il suddetto criterio dell'investitore privato nasca con specifico riferimento all'analisi delle misure adottate nei confronti delle imprese pubbliche, lo stesso però è stato impiegato nella prassi istituzionale anche in altre ipotesi, facendo oggetto così di un'applicazione generalizzata ad una molteplicità di altri interventi rivolti nei confronti di imprese anche a capitale non pubblico.

È in tale contesto che i giudici comunitari hanno sviluppato i c.d. criteri del "creditore privato" o del "venditore privato" per analizzare ipotesi, ad esempio, di concessione di prestiti, così come di tutte le forme di credito in generale, nelle quali l'intervento delle autorità pubbliche viene comparato, appunto, a quello di un creditore privato desideroso di recuperare il suo denaro, ma anche di realizzare un profitto facendo pagare gli interessi sul prestito; o ancora, per esaminare le transazioni commerciali concluse dalle

---

[74] Si v., Tribunale di primo grado, sentenza 12 dicembre 1996, causa T-358/94, *Air France c. Commissione*, punti 148 e 149.

[75] Si v. in merito la sentenza *Alitalia* del 12 dicembre 2000, causa T-269/97, nella quale il Tribunale di primo grado non ha ravvisato il rispetto del criterio dell'investitore privato, posto a giustificazione dell'avvenuto apporto di capitali in Alitalia da parte dell'IRI. Secondo il Tribunale, infatti, l'avvenuta acquisizione di partecipazioni nel capitale della ricorrente da parte del personale dipendente non era idonea a dimostrare che l'apporto dell'IRI soddisfacesse tale requisito, essendo ispirata da motivi occupazionali, e non da prospettive di redditività, come richiesto dal suddetto criterio.

[76] E' considerato concomitante anche un intervento privato che abbia avuto luogo poco tempo dopo quello pubblico, segnatamente quando l'investitore privato ha già stipulato una lettera d'intenti al momento dell'intervento pubblico. Cfr. C. SMITS, *La notion d'avantage et le critère de "l'opérateur en économie en marché"*, cit., p. 59.

autorità pubbliche volte all'acquisizione o la vendita di beni o servizi, così come le operazioni di privatizzazione, tutte valutate sulla base della comparazione con il prezzo di mercato[77].

Ciò precisato, pare opportuno aggiungere, del resto, che, nell'ambito dell'analisi volta a verificare la presenza effettiva di un vantaggio in capo ad un'impresa beneficiaria, la Corte di giustizia ha adottato, sin dal 2003, un approccio molto particolare (che si suole definire «compensatorio») per quanto concerne le misure concesse ad "imprese incaricate dello svolgimento di obblighi di servizio pubblico".

Al riguardo, dopo un lungo e tortuoso percorso evolutivo, il giudice dell'Unione ha affermato, per la prima volta nella nota sentenza *Altmark*, che:

> «Nei limiti in cui un intervento statale deve essere considerato come una compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quelle che fanno loro concorrenza, tale intervento non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato».

Tuttavia, affinché, in un caso concreto, una siffatta compensazione possa sottrarsi alla qualificazione di aiuto di Stato, la Corte ha ritenuto indispensabile il ricorrere taluni presupposti, esplicitati in dettaglio nella citata sentenza:

---

[77] Sul punto, si v., per un approfondimento, KÖHLER M., *New Trends Concerning the Application of the Private Investor Test*, in *European State Aid Law Quarterly*, 1/2011, pp. 21-33, e C. SMITS, *La notion d'avantage et le critère de "l'opérateur en économie en marché"*, cit., pp. 66-74.

«In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. Nella causa principale il giudice a quo dovrà pertanto esaminare se i suddetti obblighi imposti alla Altmark Trans risultino distintamente dalla normativa nazionale e/o dalle concessioni di cui trattasi nella causa principale.

In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti.

Inoltre, la compensazione da parte di uno Stato membro delle perdite subite da un'impresa senza che siano stati previamente stabiliti i parametri di detta compensazione, allorché in un secondo tempo risulta che la gestione di alcuni servizi nell'ambito dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non è stata economicamente redditizia, costituisce un intervento finanziario che rientra nella nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato.

In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento. L'osservanza di una siffatta condizione è indispensabile al fine di garantire che all'impresa beneficiaria non venga concesso alcun vantaggio tale che falsi o minacci di falsare la concorrenza rafforzando la posizione concorrenziale di detta impresa.

In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi

> introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi»[78].

Si desume da tali passaggi, dunque, che laddove il finanziamento è rivolto a compensare i costi aggiuntivi derivanti all'impresa beneficiaria dall'esecuzione di obblighi di servizio pubblico di cui è istituzionalmente incaricata, tale intervento pubblico non determina, di per sé, alcun tipo di vantaggio per l'impresa stessa, e non rileva dunque della nozione di aiuto di Stato, ai sensi della pertinente disciplina dell'Unione.

Ed invero, come ulteriormente precisato dalla Corte nella citata pronuncia *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*:

> «Un intervento statale non costituisce un aiuto di Stato ai sensi del diritto dell'Unione nella misura in cui esso debba essere considerato come una compensazione costituente la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, di modo che tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto alle imprese concorrenti»[79].

---

[78] Cfr. punti 89-93 della citata sentenza.

[79] Cfr. punto 35 della citata sentenza.

2.2 *Segue*: Il carattere selettivo della misura, la restrizione della concorrenza e l'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri

Il carattere selettivo della misura

Un'ulteriore condizione necessaria per la sussistenza di un aiuto è che esso abbia carattere selettivo, ovvero «favorisca *talune* imprese o *talune* produzioni rispetto ad altre che si trovino nella stessa situazione giuridica e di fatto»[80].

Ne consegue che non rientrano nella nozione di aiuto le misure di politica economica a carattere generale, c.d. "misure generali", dirette a sostenere lo sviluppo e l'equilibrio dell'economia nazionale nel suo complesso, come, ad esempio: la riduzione dei tassi di interesse; la svalutazione della moneta; gli aiuti alla ricerca scientifica (a meno che lo Stato non si faccia carico dei costi di ricerca di un settore determinato); la riforma del regime previdenziale che riduca gli oneri sociali per le imprese (ma non quando interessi uno specifico settore industriale).

Tuttavia, non è possibile individuare, né nella prassi della Commissione, né nella giurisprudenza dei giudici lussemburghesi, una specifica definizione di "misura generale"[81]. Pertanto, la valutazione della sussistenza o meno del carattere della selettività deve essere effettuata caso per caso, attraverso la

---

[80] Così, G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 820.

[81] Cfr. M. EBNER e E. GAMBARO, *La nozione di aiuto di Stato*, in A. Santa Maria (a cura di), *Concorrenza e aiuti di Stato*, cit., p. 31.

verifica dell'esistenza, alla base della misura oggetto di analisi, di una logica di sviluppo del sistema economico nel suo complesso.

Peraltro, tale valutazione non è esente da incertezze, in quanto il carattere della selettività permane anche nei casi in cui le imprese potenzialmente beneficiarie della misura siano di numero rilevante o appartengano a settori di attività diversi.

In tale contesto, pare allora opportuno richiamare, a titolo puramente esemplificativo, le fattispecie che, secondo la prassi della Commissione e della giurisprudenza comunitaria, integrano il carattere della selettività.

In primo luogo, l'individualità dell'aiuto. Secondo la Commissione, infatti, una misura che favorisca una sola impresa è selettiva[82].

In secondo luogo, la settorialità del provvedimento. Tale caratteristica permane anche nel caso in cui l'aiuto favorisca indifferentemente tutte le imprese del settore[83].

In terzo luogo, il carattere locale o regionale della misura, a causa della natura limitata dal punto di vista territoriale.

In quarto luogo, l'erogazione dell'aiuto in favore di determinate categorie di imprese. E' il caso, ad esempio, degli aiuti concessi alle grandi

---

[82] Si v. Decisione della Commissione europea 2007/254/CE, del 7 giugno 2006, relativa all'aiuto di Stato C 25/2005 (ex NN 21/2005) concesso dalla Repubblica slovacca a favore di Frucona Košice, a. s. (GUUE serie L, 112 del 30/04/2007, pp. 14-31).

[83] Cfr. Decisione della Commissione dell'11 dicembre 2001.

imprese, alle PMI, alle società sportive. Peraltro, la selettività della misura rileva anche qualora questa favorisca determinate imprese soltanto *de facto*[84].

In quinto luogo, l'applicazione dell'aiuto in favore della generalità dei prodotti nazionali esportati o di tutte le imprese esportatrici, sia perché rafforza la loro posizione all'estero, sia perché discriminatoria nei confronti delle imprese che non producono per il mercato dell'esportazione.

In sesto luogo, la discrezionalità dell'autorità pubblica nell'applicazione della misura, anche nel caso in cui questa sia potenzialmente applicabile alla generalità delle imprese[85].

Infine, l'applicazione della misura in favore solo di imprese create a partire da una certa data, poiché discriminatorio nei confronti delle imprese già esistenti[86].

In ogni caso, una misura limitata ad alcuni settori di attività rientra nella nozione di aiuto per il suo carattere selettivo anche nel caso in cui uno Stato dichiari la sua intenzione di volerla estendere, in un secondo momento, all'insieme dell'economia nazionale. E' di tutta evidenza, infatti, che se così non fosse si finirebbe per privare la disciplina in materia di aiuti della sua efficacia.

---

[84] Si v. Decisione della Commissione europea 2003/564/CE del 17 febbraio 2003, relativa al regime di aiuti al quale il Belgio ha dato esecuzione a favore dei centri di coordinamento stabiliti in Belgio (GUUE serie L, 282 del 30 ottobre 2003, p. 25).

[85] Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 1 dicembre 1998, causa C-200/97, *Ecotrade*.

[86] Cfr. Decisione della Commissione 2001/1762/CE dell'11 luglio 2001, relativa al regime di aiuti di Stato al quale la Spagna ha dato esecuzione in favore di alcune imprese di recente costituzione nella comunità autonoma di Navarra (Spagna) (GUUE serie L, 174 del 4 luglio 2002, p. 31).

In proposito, la Corte di giustizia ha infatti stabilito che:

> «Anche qualora uno Stato membro dichiari la sua intenzione di estendere successivamente all'insieme della sua economia misure che esso limita, in un primo momento, a taluni settori di attività e quindi di generalizzarle, una tale intenzione non può essere presa in considerazione per escludere l'applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato, poiché […] queste misure devono essere valutate unicamente in funzione dei loro effetti.
>
> La soluzione inversa, la quale consisterebbe nel valutare il carattere di una misura che può costituire un aiuto illegittimo in funzione dell'intenzione dello Stato membro di generalizzarlo, porterebbe a privare il diritto comunitario della sua efficacia in materia di aiuti di Stato. Infatti lo Stato membro interessato sarebbe in grado, in un tale caso, di sfuggire alle norme comunitarie con la sola dichiarazione della sua intenzione di generalizzare, nel futuro, il provvedimento contestato»[87].

Si noti anche che, come la Corte ha avuto modo di precisare recentemente, per valutare la selettività di una misura, occorre accertare se, nell'ambito di un dato regime giuridico, tale misura rappresenti un vantaggio per talune imprese rispetto ad altre che si trovano in una situazione fattuale e giuridica analoga[88].

La restrizione della concorrenza

Affinché una misura possa qualificarsi come aiuto è necessario che falsi o minacci di falsare la concorrenza, tanto sul mercato nazionale che tra imprese appartenenti a Stati membri differenti.

---

[87] Si v. Corte di giustizia, sentenza 17 giugno 1999, causa C-75/97, *Belgio c. Commissione*, Racc. p. I-3671, punti 41 e 42.

[88] Si v. Corte di giustizia, sentenza del 29 marzo 2012, causa C-417/10, *3M Italia*, punto 40, in GUUE C 151 del 26.5.2012, pp. 5 ss.

Peraltro, l'analisi degli effetti distorsivi della concorrenza deve essere effettuata prendendo in considerazione non solo la concorrenza attuale, ma anche quella potenziale: come rilevato in dottrina, infatti, un aiuto può ritenersi incompatibile con il mercato comune qualora renda più difficile la creazione di nuove imprese[89].

Tuttavia, il carattere distorsivo della concorrenza, sia esso attuale o potenziale, non può essere presunto, ma deve sempre essere dimostrato dalla Commissione, che, nella prassi, ritiene aiuti particolarmente suscettibili di falsare la concorrenza quelli che rafforzano la posizione di determinate imprese rispetto a quella dei loro concorrenti.

Si noti che, nell'ambito di tale valutazione, non rileva il fine perseguito dalla misura oggetto di analisi, essendo la nozione di aiuto puramente oggettiva: ciò implica che eventuali finalità socioculturali non sono idonee a negare il carattere di aiuto di Stato e la conseguente applicazione della disciplina europea in materia[90]. Tali finalità potranno, tuttavia, essere prese in considerazione dalla Commissione, nell'esercizio del suo potere discrezionale, al fine di valutare se l'aiuto possa ritenersi compatibile o possa rientrare in una delle deroghe contemplate dall'art. 107 TFUE, parr. 2 e 3[91].

Per quanto concerne la motivazione della decisione con la quale si accerta l'esistenza di una distorsione della concorrenza sul mercato comune, si

---

[89] Cfr. M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., p. 182.

[90] Si v., tra le altre, Corte di giustizia, sentenza 20 novembre 2003, *Gemo*, causa C-126/01.

[91] Cfr. G. STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, cit., p. 363.

deve rammentare che, secondo costante giurisprudenza, anche se la Commissione deve quanto meno menzionare le circostanze nelle quali un aiuto è stato concesso, se permettono di dimostrare che l'aiuto è atto effettivamente a incidere sul commercio intracomunitario e ad alterare o a minacciare di alterare la concorrenza, essa non è tenuta tuttavia a procedere ad un'analisi economica della situazione effettiva dei mercati di cui trattasi, della quota di mercato delle imprese beneficiarie degli aiuti, della posizione delle imprese concorrenti e delle correnti di scambi tra Stati membri. Inoltre, nel caso di aiuti illegittimamente concessi, la Commissione non è tenuta a dimostrare l'effetto reale che tali aiuti hanno avuto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. Se così fosse, infatti, quest'obbligo finirebbe col favorire gli Stati membri che versano aiuti illegittimi a detrimento di quelli che notificano il piano di aiuti[92].

Ad ogni modo, va rilevato che la valutazione relativa agli effetti restrittivi della concorrenza presenta una tale analogia con l'analisi dell'incidenza degli aiuti sugli scambi che, generalmente, la Commissione e la Corte di giustizia procedono contestualmente alla valutazione dei due elementi citati[93].

---

[92] Si v., in tal senso, Tribunale sentenze del 29 settembre 2000, causa T 55/99, *CETM/Commissione*, Racc. p. II-3207, punti 100, 102 e 103; 11 luglio 2002, causa T 152/99, *HAMSA/Commissione*, Racc. p. II-3049, punto 225; 8 luglio 2004, causa T 198/01, *Technische Glaswerke Ilmenau/Commissione*, Racc. p. II-2717, punto 215; e 15 giugno 2010, *Mediaset/Commissione*, T-177/07, Racc. p. II-2341, punto 145.

[93] Così M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., p. 187.

L'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri

Come detto, ulteriore requisito affinché un aiuto possa qualificarsi come incompatibile con il mercato comune è che determini un pregiudizio al commercio tra gli Stati membri, ovvero rafforzi la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari.

Si noti, in via preliminare, che la sussistenza di tale requisito non è da escludersi *a priori* nel caso in cui il beneficiario dell'aiuto sia un'impresa che operi solamente nel mercato nazionale: la misura in questione, infatti, potrebbe determinare un rafforzamento del beneficiario, tale da rendere più difficoltosa la penetrazione delle imprese del settore operanti in altri Stati membri[94].

L'incompatibilità con il mercato comune non è da escludersi in via di principio neppure in ragione dell'entità relativamente esigua dell'aiuto o della dimensione modesta dell'impresa beneficiaria. Anche in questi casi, infatti, gli scambi intracomunitari potrebbero essere pregiudicati, specialmente nel caso in cui sia altamente concorrenziale il settore nel quale opera l'impresa che fruisce dell'aiuto[95].

La valutazione sulla sussistenza o meno di un'incidenza sugli scambi intracomunitari deve essere effettuata dalla Commissione che, caso per caso,

---

[94] Si v., tra le altre, Corte di giustizia, sentenza 13 luglio 1988, causa 102/87, *Francia c. Commissione*, Racc. p. 4067, e sentenza 7 marzo 2002, causa C-310/99, *Italia c. Commissione*, Racc. p. I-2289, e sentenza 15 dicembre 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, Racc. p. I-11137, punto 58.

[95] Si v. Corte di giustizia, sentenza 21 marzo 1990, causa 142/87, *Belgio c. Commissione*, Racc. p. I-959; sentenza 14 settembre 1994, cause riunite da C-278/92 a C-280/92, *Spagna c. Commissione*; Racc. p. I-4103; sentenza 7 marzo 2002, causa C-310/99, *Italia c. Commissione*; cit.; e sentenza 13 febbraio 2003, causa C-409/00, *Spagna c. Commissione*, Racc. p. I-1487.

dovrà fornire dati concreti sulla natura del pregiudizio. In particolare, l'analisi dovrà prendere in considerazione la situazione del mercato interessato, la posizione dell'impresa beneficiaria in tale mercato, il volume degli scambi dei prodotti in causa tra i Paesi membri, le caratteristiche dell'aiuto, la situazione esistente sul piano della concorrenza nel mercato interno prima dell'adozione del provvedimento[96].

A tal proposito, si evidenzia che anche con riferimento a questo requisito ricorre la nozione di pregiudizio potenziale: in altre parole, la misura deve essere idonea a incidere sugli scambi intracomunitari, senza che se ne debba accertare l'effettiva incidenza[97].

Sul punto, la Corte di giustizia è stata alquanto chiara, laddove, nella pronuncia *Cassa di risparmio di Firenze*[98] ha precisato che:

> «Per qualificare una misura nazionale come aiuto di Stato non è necessario dimostrare un'incidenza effettiva di tale aiuto sugli scambi tra gli Stati membri e un'effettiva distorsione della concorrenza, ma basta esaminare se l'aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi e a falsare la concorrenza (sentenza 29 aprile 2004, causa C-372/97, Italia/Commissione, Racc. pag. I-3679, punto 44, e citate sentenze 15 dicembre 2005, Italia/Commissione, punto 111, e Unicredito Italiano, punto 54).
>
> In particolare, quando l'aiuto concesso da uno Stato membro rafforza la posizione di un'impresa rispetto ad altre imprese concorrenti nell'ambito degli scambi intracomunitari, questi ultimi devono ritenersi influenzati dall'aiuto (v., in particolare, citate sentenze 15 dicembre 2005,

---

[96] Così, G. STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, cit., p. 364.

[97] Cfr. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 822.

[98] Sentenza 10 gennaio 2006, causa C-222/04, *Cassa di risparmio di Firenze*, Racc. p. I-289, punti 140 a 142.

Italia/Commissione, punto 115, e Unicredito Italiano, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

A tale proposito, il fatto che un settore economico sia stato oggetto di liberalizzazione a livello comunitario evidenzia un'incidenza reale o potenziale degli aiuti sulla concorrenza, nonché gli effetti di tali aiuti sugli scambi fra Stati membri (v. sentenza 13 febbraio 2003, causa C-409/00, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-1487, punto 75, e citate sentenze 15 dicembre 2005, Italia/Commissione, punto 116, e Unicredito Italiano, punto 57)».

Per concludere su tale requisito, è indispensabile fare riferimento in questa sede all'orientamento assunto dalla Commissione in merito ai così detti aiuti che non superano la soglia *de minimis*.

Al riguardo, si rileva che, ai sensi del Regolamento del 15 dicembre 2006, n. 1998[99], tale istituzione considera esonerati dall'obbligo di notifica gli aiuti non superiori al massimale di 200 mila euro[100] accordati ad una stessa impresa in un periodo di tre anni, in quanto ritiene che gli stessi non siano in grado di falsare, né minacciare di falsare la concorrenza e, pertanto, esulino dall'ambito di applicazione dell'art. 107 TFUE.

Tale ricostruzione è stata ulteriormente precisata in relazione agli aiuti di importanza minore concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale. A tal proposito, invero, la Commissione ha recentemente

[99] *GUCE* L 379, p. 5.

[100] Si noti che la soglia *de minimis*, prima dell'entrata in vigore del Reg. n. 1998/2006, che l'ha innalzata al livello attualmente vigente, era pari a 100.000 euro, sulla base del Regolamento della Commissione del 12 gennaio 2001, n. 69.

adottato il nuovo *regolamento de minimis* specifico per i SIEG[101], nel quale ha stabilito che, qualora siano inferiori a 500.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari, gli aiuti concessi a tali imprese non incidono sugli scambi tra gli Stati membri e/o non falsano o minacciano di falsare la concorrenza. Pertanto, essi sono esenti dall'obbligo di notifica di cui all'art. 108, par. 3, TFUE.

3. Le deroghe al principio generale di incompatibilità

3.1 Gli aiuti compatibili *de jure*

Come indicato nel corso della trattazione, l'art. 107, par. 1, TFUE, prevede che siano considerati incompatibili con il mercato interno gli aiuti di Stato che falsano o minacciano di falsare la concorrenza, in ragione della loro natura selettiva, incidendo sugli scambi tra i Paesi membri. Tale divieto generale, tuttavia, non ha carattere assoluto o incondizionato, ma opera «salvo deroghe contemplate dai Trattati».

La *ratio legis* alla base di tali deroghe va individuata nella volontà del legislatore europeo di perseguire, contestualmente al mantenimento del libero gioco della concorrenza, altri obiettivi considerati degni di protezione. Ed

[101] Regolamento UE n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, in GUUE L(2012) 114, pp. 8 ss.

invero, esistono forme di aiuto di Stato finalizzate a contribuire alla realizzazione di importanti obiettivi dell'Unione, quali gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, quelli indirizzati a ridurre le differenze di sviluppo tra regioni, quelli che combattono la disoccupazione[102]. O ancora, le misure di aiuto introdotte dalla Commissione negli ultimi anni per consentire agli Stati membri di fronteggiare la crisi economica e finanziaria che si è abbattuta sull'Ue a partire dall'autunno del 2008[103].

E' lo stesso art. 107 TFUE a prefigurare tali deroghe: al par. 2, infatti, sono elencati i tipi di aiuto che sono considerati automaticamente compatibili (compatibilità *de jure*), mentre al par. 3 vengono individuati gli aiuti che *possono* essere giudicati compatibili con il mercato interno, a seguito di una valutazione di natura discrezionale da parte della Commissione o del Consiglio.

Per quanto riguarda la compatibilità *de jure* con il mercato interno, l'art. 107, par. 2, individua tre ipotesi di aiuti che sono ritenute a priori non produttive di effetti distorsivi sul libero gioco della concorrenza[104].

La prima ipotesi (lettera *a)*) è costituita dagli aiuti a carattere sociale, concessi a singoli consumatori, purché accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti. Tale categoria di misure è considerata compatibile a priori con la normativa europea in materia di aiuti, in ragione del

---

[102] Cfr. A. ALEMANNO, *Aiuti di Stato (dir. com)*, cit., p. 195.

[103] Per la descrizione degli aiuti anti-crisi si veda il capitolo 2 della presente trattazione.

[104] Si noti che il progetto di aiuto, anche qualora ricada in una di queste tre tipologie, deve essere comunque notificato alla Commissione.

fatto che il destinatario finale non è un'impresa o una produzione, ma il singolo consumatore, che per definizione non ha la possibilità di influire sullo svolgimento del gioco concorrenziale.

Costituiscono esempi di aiuti rientranti in questa categoria una riduzione di prezzo di alcuni beni a favore di determinate categorie di persone economicamente deboli o la fornitura di prestazioni di servizi a tassi ridotti in favore di utenti in condizioni disagiate[105].

La condizione che consente di considerare un aiuto a carattere sociale accordato al singolo consumatore automaticamente compatibile con la normativa europea in materia di aiuti è che esso sia concesso senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti. Per accertare tale condizione, è necessario verificare se i consumatori possono beneficiare della misura in questione a prescindere da chi sia l'operatore economico che fornisce il prodotto o il servizio atto a perseguire l'obiettivo sociale invocato dallo Stato membro interessato[106].

La seconda ipotesi di aiuti compatibili *de jure* (lettera *b)*) è rappresentata dagli aiuti destinati a ovviare ai danni causati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali. A tale proposito, importanti indicazioni emergono dagli Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale

---

[105] Si v. la Decisione della Commissione C(2000) 3931, del 29 novembre 2000, in GUCE serie L, 89, del 29 marzo 2001, 28.

[106] Si v. Tribunale di primo grado, sentenza 5 agosto 2003, cause riunite T-116/01 e T-118/01, *Diputación Foral de Vizcaya, c. Commissione delle Comunità europee*, p. 163. In tal senso, v. Comunicazione della Commissione 94/C 350/07, relativa all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE e dell'art. 61 dell'Accordo sullo Spazio economico europeo agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione.

2007/2013, nei quali si precisa che la prassi costante della Commissione è quella di dare un'interpretazione restrittiva delle nozioni di «calamità naturale» e di «evento eccezionale» presenti nella disposizione in esame, in quanto eccezioni al principio generale di incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune.

In particolare, la Commissione ha considerato calamità naturali solo terremoti, valanghe, frane e inondazioni, negando che semplici avverse condizioni atmosferiche quali gelo, pioggia o siccità, possano rientrare in tale casistica[107]. Tra gli eventi eccezionali, invece, si annoverano guerra, disordini interni e scioperi, gravi incidenti nucleari o industriali e incendi che causano perdite estese, e la diffusione considerevole di una epizoozia[108] completamente nuova. A causa delle difficoltà di previsione di tali eventi, la Commissione effettua una valutazione caso per caso delle proposte di concessione di tali aiuti, tenendo conto anche della prassi precedentemente seguita nel settore interessato[109].

A tale proposito, la Corte di giustizia ha stabilito che:

> «Trattandosi di una deroga al principio generale dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, tale disposizione deve formare oggetto di un'interpretazione restrittiva. La Corte ha così dichiarato che possono

---

[107] Si noti, tuttavia, che anche le avverse condizioni atmosferiche, qualora provochino danni tali da raggiunge una determinata soglia della produzione normale, possono essere assimilati a calamità naturali.

[108] Il termine "epizoozìa" indica, in veterinaria, la diffusione di una malattia infettiva, in un territorio più o meno esteso, a un gran numero di animali della stessa specie o di specie diverse, ed eventualmente anche all'uomo.

[109] Cfr. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2007/2013*, in GUCE serie C, 319, del 27 dicembre 2006.

essere compensati, ai sensi di tale disposizione, solo gli svantaggi causati direttamente da calamità naturali o da altri eventi eccezionali. Ne consegue che deve esistere un legame diretto tra i danni causati dall'evento eccezionale e l'aiuto di Stato e che è necessaria una valutazione il più possibile precisa dei danni subiti dai produttori interessati»[110].

Una volta accertato il verificarsi della calamità naturale o dell'evento eccezionale, qualora la perdita dei prodotti raggiunga almeno il 30 per cento della produzione normale[111], sarà concesso l'aiuto per ovviare ai danni riportati, ma solo nei limiti in cui esso sia diretto a ristabilire la situazione preesistente al verificarsi dell'evento. Si noti, infine, che tale aiuto dovrà essere proporzionato al danno subito e di durata temporanea[112].

La terza ipotesi di aiuti compatibili *de jure* (lettera *c)*) è costituita da quelli concessi all'economia di certe Regioni della Repubblica Federale di Germania, che risentono degli svantaggi economici derivanti dalla sua divisione. In effetti, in considerazione dell'avvenuta riunificazione della Germania, tale ipotesi dovrebbe essere ritenuta ormai superata. Tuttavia, la presunzione di abrogazione implicita non è stata avallata dai giudici lussemburghesi, essendo stata tale disposizione successivamente manutenuta in vigore dal Trattato di Maastricht, dal Trattato di Amsterdam, dal Trattato di

---

[110] Si v. sentenza del 23 febbraio 2006, cause riunite C-346/03 e C-529/03, *Giuseppe Atzeni e altri*, punto 79. In materia, si v. altresì Corte di giustizia, sentenza 11 novembre 2004, causa C-73/03, *Spagna c. Commissione*, punto 37 e Tribunale di primo grado, sentenza 25 giugno 2008, causa T-268/06, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies c. Commissione*, punti 52-53.

[111] Cfr. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2007/2013*, cit. p. 125.

[112] Per un approfondimento, si v. N. LANDI, *Le deroghe al principio generale di incompatibilità*, in A. Santa Maria (a cura di), *Concorrenza e aiuti di Stato*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 58-60.

Nizza e, da ultimo, dal Trattato di Lisbona. In base alla nuova formulazione dell'art. 107 TFUE, però, il Consiglio ha il potere di abrogare tale deroga, su proposta della Commissione, dopo cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Come nel caso degli aiuti concessi a seguito di calamità naturale o eventi eccezionali, anche con riferimento a tale deroga è stata adottata un'interpretazione piuttosto restrittiva. Ed invero, a tale proposito, la Corte di giustizia ha stabilito che:

> «Si deve tuttavia rilevare che, trattandosi di una deroga al principio generale di incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, enunciata dall'art. 92, n. 1, del Trattato, la disposizione di cui all'art. 92, n. 2, lett. c), del medesimo deve essere oggetto di interpretazione restrittiva.
>
> […]
>
> A tal riguardo, l'espressione «divisione della Germania» si riferisce storicamente alla demarcazione nel 1948 della linea di separazione tra le due zone occupate. Pertanto, gli «svantaggi economici provocati da tale divisione» possono riguardare solamente quelli insorti in talune regioni tedesche per l'isolamento causato dalla creazione di tale linea di confine fisica, quali l'interruzione delle vie di comunicazione o la perdita di sbocchi in conseguenza dell'interruzione delle relazioni commerciali tra le due parti del territorio tedesco»[113].

La Corte ha fornito, quindi, un'interpretazione restrittiva della disposizione in esame, precisando che essa non può consentire, salvo disconoscerne tanto il carattere derogatorio quanto il contesto e gli scopi che

[113] Si v. Corte di giustizia, sentenza 19 settembre 2000, causa C-156/98, *Gerrmania c. Commissione*, punti 49 e 52. Si v. altresì, sentenza 30 settembre 2003, cause riunite C-57/00 P e C-61/00 P, *Freistaat Sachsen e.a. c. Commissione*, pp. 23-25 e 39-43; sentenza 29 aprile 2004, causa C-277/00, *Germania c. Commissione*, pp. 45-53.

tale disposizione persegue, di compensare totalmente l'arretratezza economica di cui soffrono i nuovi Länder[114].

3.2 Gli aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno.

Come accennato nel paragrafo precedente, l'art. 107, par. 3, TFUE, indica delle ipotesi di aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno, a seguito di una valutazione discrezionale da parte della Commissione o del Consiglio.

Le ipotesi contemplate da tale disposizione sono cinque e comportano un onere in capo alle citate istituzioni comunitarie di conciliare gli obiettivi di libera concorrenza e di solidarietà comunitaria, nel rispetto del principio di proporzionalità[115].

La prima categoria di aiuti comprende le misure destinate a favorire lo sviluppo economico delle regioni in cui il tenore di vita sia anormalmente basso oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché delle

---

[114] Si v. anche Tribunale di primo grado, sentenza 14 luglio 2011, causa T-357/02 RENV, *Freistaat Sachsen (Allemagne) c. Commissione*, punti 78 e 79, che riprende l'orientamento espresso in materia dalla Corte di giustizia.

[115] Si v. N. LANDI, *Le deroghe al principio generale di incompatibilità*, cit., p. 62.

regioni di cui all'art. 349 TFUE[116], tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale (art. 107, par. 3, lett. *a)*).

A tale proposito, rilevano alcuni indici elaborati dalla Commissione, che si riferiscono, tra gli altri, alla disoccupazione, alla densità della popolazione e al potere di acquisto, tesi a verificare il basso tenore di vita o l'alto tasso di disoccupazione, prendendo come riferimento il livello medio di sviluppo registrato non nell'ambito dello Stato membro interessato, ma nell'ambito dell'Unione europea[117]. Ed invero, come sottolineato dalla Corte di giustizia in proposito:

> «L'uso dei termini *anormalmente* e *grave* nella deroga contenuta nella lettera *a)* dell'art. 107, paragrafo 3, dimostra che questa riguarda solo le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto alla Comunità nel suo complesso»[118].

Lo scopo di questa deroga è di sostenere le regioni particolarmente svantaggiate, mantenendo tuttavia un certo equilibrio tra la politica di sviluppo

---

[116] Le regioni alle quali fa riferimento l'art. 349, c. 1, TFUE, sono le seguenti: Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Riunione, Saint Barthélemy, Saint Martin, Azzorre, Madera e isole Canarie.

[117] La Commissione ritiene che le condizioni fissate siano soddisfatte se la regione, corrispondente ad un'unità geografica di livello II della NUTS, ha un prodotto interno lordo (Pil) pro capite, misurato in standard di potere d'acquisto (SPA), inferiore al 75% della media comunitaria. Il Pil pro capite di ogni regione e la media comunitaria da utilizzare nell'analisi sono stabiliti dall'Ufficio statistico dell'Unione europea. Giova ricordare che la nomenclatura NUTS è utilizzata da EUROSTAT come riferimento per la raccolta, l'elaborazione e l'armonizzazione di statistiche regionali dell'UE e per analisi socio-economiche delle regioni. A tale proposito, si v. Regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS), in GUCE serie L, 154, del 21 giugno 2003, p. 1.

[118] Si v. Corte di giustizia, sentenza 14 ottobre 1979, causa 248/84, *Germania c. Commissione*, punto 19.

regionale e la politica della concorrenza[119]. Si noti che le misure in questione, per essere considerate compatibili con il mercato interno, devono arrecare una soluzione durevole ed efficace allo sviluppo.

L'importanza dell'effetto c.d. incentivante di tali misure è stata messa in rilievo dalla Commissione anche negli specifici orientamenti adottati in materia di aiuti di Stato a finalità regionale. In tali orientamenti, infatti, è statuito che la domanda di aiuto debba essere presentata prima che inizi l'esecuzione dei progetti[120]. Ora, come è stato rilevato dalla giurisprudenza dell'Unione, tale previsione si riferisce ad una circostanza di ordine cronologico e fa rinvio ad un esame *ratione temporis* che è idoneo proprio a valutare l'eventuale effetto incentivante di una misura statale. Siffatto apprezzamento deve, infatti, essere effettuato rispetto alla decisione di investire adottata dall'impresa di cui trattasi, decisione che segna l'inizio di quel processo dinamico che un investimento a fini di gestione aziendale necessariamente costituisce[121]. Così come la constatazione della mancanza di necessità di un aiuto può derivare, segnatamente, dal fatto che il progetto agevolato è già stato iniziato, o addirittura concluso, dall'impresa interessata prima che la domanda di aiuto sia

---

[119] Cfr. G. STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, cit., p. 366.

[120] Tale principio è rinvenibile non solo negli orientamenti attualmente in vigore, approvati il 24 ottobre 2006 (v. art. 5), ma anche in quelli relativi alla precedente programmazione 2000-2006, adottati il 10 marzo 1998 (si v. p. 4.2).

[121] Sentenza del Tribunale 14 gennaio 2009, causa T-162/06, *Kronoply/Commissione*, Racc. p. II-1, punto 80.

stata trasmessa alle autorità competenti, il che esclude che l'aiuto di cui trattasi possa svolgere un ruolo di incentivo[122].

La seconda categoria è rappresentata dagli aiuti per la realizzazione di un progetto di comune interesse europeo o per rimediare a un grave turbamento dell'economia in uno Stato membro (lettera *b)*). Per quanto riguarda la prima ipotesi, si sottolinea che un progetto può essere considerato di comune interesse europeo solo quando faccia parte di un programma transnazionale sostenuto dai governi di diversi Paesi membri (come, ad esempio, l'elettrificazione di ferrovie internazionali o il Tunnel sotto la Manica), oppure se si inserisce in un'azione concordata da più Stati membri per risolvere una problematica di interesse comune (ad esempio, l'inquinamento ambientale).

Per quanto attiene, invece, alla seconda ipotesi, ovvero il verificarsi di un «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro», si evidenzia che essa è diventata la norma chiave per la concessione delle misure necessarie a fronteggiare la grave crisi economica e finanziaria che dal 2008 sta colpendo duramente i Paesi dell'Unione europea, e non solo. L'argomento sarà, quindi, oggetto di maggiore approfondimento nel corso del Capitolo 2 del presente lavoro; per ora basti evidenziare che, affinché possa essere invocato il ricorrere

[122] Si v. Corte di giustizia, sentenza del 15 aprile 2008, causa C-390/06, *Nuova Agricast*, Racc. p. I_2577, punto 69.

di tale ipotesi, è necessario che sia colpita l'economia di un intero Paese membro e non solo di una regione o di singole produzioni[123].

La terza categoria di aiuti potenzialmente compatibili comprende gli aiuti per lo sviluppo di alcune attività o alcune regioni, purché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse (lettera *c)*).

Analogamente a quanto rilevato per la categoria di aiuti di cui alla lettera *a)*, anche in questo caso la Commissione può considerare compatibili con il mercato comune gli aiuti di Stato concessi per favorire lo sviluppo economico di determinate zone svantaggiate all'interno dell'Unione europea. Ed invero, entrambe le categorie di aiuto sono state definite "aiuti di Stato a finalità regionale". Come rilevato dalla stessa Commissione:

> «Poiché sono volti a colmare gli svantaggi delle regioni sfavorite, gli aiuti di Stato a finalità regionale promuovono la coesione economica, sociale e territoriale degli Stati membri e dell'Unione europea nel suo complesso. Questa specificità regionale differenzia gli aiuti a finalità regionale da altre forme di aiuti orizzontali, quali gli aiuti alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione, all'occupazione, alla formazione o alla tutela ambientale, che perseguono altri obiettivi di interesse comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, del Trattato CE, anche se a volte con intensità di aiuto superiori nelle zone svantaggiate per tener conto delle difficoltà specifiche che esse devono affrontare»[124].

---

[123] Si v. Corte di giustizia, sentenza 30 settembre 2003, causa C-57/00 P, *Freistaat Sachsen*.

[124] Comunicazione della Commissione, *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013*, in GUCE serie C, 59, del 4 marzo 2006.

Rispetto alla deroga di cui alla lettera *a)*, quella contemplata nella lettera *c)* ha una portata più ampia, in quanto consente lo sviluppo di determinate regioni, senza essere limitata dalle condizioni economiche contemplate dalla lettera *a)*. Ovviamente, a condizione che gli aiuti concessi non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Sulla base di questa disposizione, quindi, la Commissione ha il potere di autorizzare sovvenzioni destinate a promuovere lo sviluppo economico delle regioni di uno Stato membro che sono sfavorite rispetto alla media nazionale[125]. Tuttavia, tali aiuti devono iscriversi nel quadro di una politica regionale ben definita dello Stato membro e rispettare il principio di concentrazione geografica. Inoltre, dal momento che sono destinati a regioni meno svantaggiate di quelle di cui alla lettera *a)* dell'art. 107, par. 3, sia la portata geografica della deroga, che l'intensità dell'aiuto, devono essere rigorosamente limitati. Di conseguenza, soltanto una piccola parte del territorio nazionale di uno Stato membro potrà di norma beneficiare degli aiuti in questione[126].

La quarta categoria di aiuti potenzialmente compatibili contempla le misure destinate a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, sempre che non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza

---

[125] Si v. Corte di giustizia, sentenza 14 ottobre 1979, causa 248/84, *Germania c. Commissione*, punto 19.

[126] Si v. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013*, cit.

dell'Unione in misura contraria all'interesse comune (lettera *d)*). Tale deroga è stata introdotta nel 1992 dal Trattato di Maastricht, che ha inserito la cultura tra le politiche comunitarie cui fa espressamente riferimento l'attuale art. 167 TFUE, laddove prevede che la Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri, nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando, nel contempo, il retaggio culturale comune[127].

In questo ambito hanno grande rilevanza gli aiuti destinati alla produzione cinematografica e televisiva, considerate un fattore fondamentale per il buon funzionamento delle democrazie dell'Unione europea.

La quinta ipotesi è di tipo «residuale ed eventuale»[128] e comprende altre categorie di aiuti dichiarati compatibili con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo. Rientrano in tale ipotesi sia aiuti specifici, che sistemi generali di intervento che il Consiglio è chiamato di volta in volta a disciplinare a seconda delle particolari esigenze che si presentano nel mercato interno.

La Commissione gode di un'ampia discrezionalità nel valutare se un aiuto possa rientrare in una delle categorie previste dall'art. 107, par. 3, ed essere dichiarato, quindi, compatibile. Tuttavia, nel corso dei decenni, la Commissione ha elaborato a tale proposito una serie di linee direttive e di veri

---

[127] Cfr. N. LANDI, *Le deroghe al principio generale di incompatibilità*, cit., p. 68.

[128] Così, G. STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, cit., p. 368.

e propri criteri di compatibilità, via via accolti dalla Corte di giustizia, che hanno finito per costituire una disciplina materiale degli aiuti di Stato.

Sulla base di tale disciplina, la valutazione di compatibilità o meno di un aiuto deve essere ispirata a due principi: quello della contropartita e quello della trasparenza[129].

Il principio della contropartita (*compensatory justification*), formulato nel caso *Philip Morris* dalla Commissione e poi confermato dalla Corte di giustizia, prevede che la Commissione sia tenuta ad accertare che gli aiuti non diano luogo ad effetti restrittivi che vadano al di là di quanto necessario affinché l'aiuto possa raggiungere gli obiettivi ammessi dal Trattato. Inoltre, l'aiuto potrà considerarsi compatibile quando non sia possibile realizzare in modo diverso l'obiettivo in funzione del quale è stabilita la deroga. In altre parole, l'aiuto deve essere proporzionato e necessario rispetto all'interesse comune perseguito. In tale ottica, non potrebbero essere considerati compatibili degli aiuti finalizzati a promuovere nuovi investimenti redditizi, qualora l'impresa avesse sufficienti mezzi propri per realizzarli[130].

Secondo il principio della trasparenza, la valutazione della compatibilità di un aiuto e del suo impatto sulla concorrenza e gli scambi intracomunitari

---

[129] Cfr. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 827 ss.

[130] Si v. Corte di giustizia, sentenza 17 settembre 1980, causa 730/79, *Philip Morris*, punti 16-17.

deve essere effettuata «sulla base di tutti gli elementi necessari: la consistenza, l'obiettivo, la forma, i mezzi finanziari, le ragioni di incompatibilità»[131].

A conclusione dell'analisi appena svolta, pare opportuno segnalare però che la Commissione, pur facendo sempre espresso riferimento quale base giuridica alle succitate ipotesi derogatorie individuate dal Trattato, analizza in realtà gli aiuti potenzialmente compatibili riconducendoli nell'ambito di tre macro categorie.

1. Gli aiuti a finalità regionale, rientranti nelle deroghe di cui alle lettere *a)* e *c)* dell'art. 107, par. 3, TFUE.

Tra di essi, sono prevalenti gli aiuti all'investimento, concessi per un progetto di investimento iniziale[132], e che possono assumere la forma di: sovvenzione; prestito a tasso agevolato o con abbuono d'interessi; garanzia statale; acquisizione di una partecipazione o altro apporto di capitale a condizioni favorevoli; esenzione o riduzione fiscale degli oneri sociali o di altri contributi obbligatori; fornitura di terreni, beni o servizi a prezzi vantaggiosi. Al fine di garantire che l'investimento rappresenti un contributo reale e sostenibile allo sviluppo regionale, gli aiuti devono essere subordinati, tramite le condizioni di concessione o le modalità di pagamento, alla condizione che

[131] Così, G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 828.

[132] Per investimento iniziale si intende un investimento in attivi materiali e immateriali riguardante: la creazione di un nuovo stabilimento; l'ampliamento di uno stabilimento esistente; la diversificazione della produzione di uno stabilimento in nuovi prodotti aggiuntivi; un cambiamento fondamentale del processo di produzione complessivo di uno stabilimento esistente. Si v. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013*, 2006/C 54/08.

l'investimento sia mantenuto in essere nella regione interessata per un periodo minimo di cinque anni dopo il suo completamento.

Rientrano nella categoria degli aiuti a finalità regionale anche i c.d. aiuti al funzionamento, ovvero quelli destinati a ridurre le spese correnti di un'impresa. Si noti che questi aiuti sono di norma vietati; tuttavia, possono essere concessi, in via eccezionale, nelle regioni che beneficiano della deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera *a)*, purché siano giustificati dal loro contributo allo sviluppo regionale e purché il loro livello sia proporzionale agli svantaggi che intendono compensare. Secondo le previsioni della Commissione, gli aiuti al funzionamento, essendo destinati a superare i ritardi e le strozzature dello sviluppo regionale, dovrebbero avere natura temporanea e venire progressivamente soppressi in corrispondenza del raggiungimento, da parte delle regioni interessate, di una reale convergenza con le zone più ricche dell'Unione[133].

Nella categoria di aiuti a finalità regionale rientra, infine, una nuova tipologia di aiuto, ovvero quelli concessi alle piccole imprese di nuova costituzione. Tale sostegno, attivabile solo nelle regioni interessate dalle deroghe di cui alle lettere *a)* e *c)* dell'art. 107, par. 3, TFUE, può essere concesso in aggiunta agli aiuti a finalità regionale agli investimenti, ma con un ammontare limitato e decrescente, onde evitare un inaccettabile rischio di distorsioni della concorrenza, nonché di spiazzamento delle imprese esistenti.

[133] Tale principio di carattere generale subisce alcune eccezioni, indicate ai punti 80 e 81 della citata Comunicazione della Commissione relativa agli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013.

2. Gli aiuti settoriali: essi rientrano nel disposto di cui all'art. 107, par. 3, lett. *c)*, e riguardano attività economiche in grave difficoltà strutturale (settore tessile, automibilistico, cantieristico, siderurgico, audiovisivo). Essi sono finalizzati a risolvere le difficoltà strutturali del settore, e non di singole imprese[134], ripristinando condizioni di efficienza e di competitività nel lungo periodo. Inoltre, la loro ampiezza deve essere proporzionata alle difficoltà che mirano a risolvere.

3. Gli aiuti orizzontali: essi non hanno specificità regionale o settoriale, ma sono destinati a tutte le imprese, al fine di promuovere un interesse rilevante per l'Unione. Rientrano in tale categoria, tra gli altri, gli aiuti a tutela dell'ambiente[135], per la ricerca e lo sviluppo[136], per la formazione professionale e l'occupazione[137].

---

[134] Cfr. Corte di giustizia, sentenza 20 marzo 1984, causa 84/82, *Germania c. Commissione*.

[135] Si v. *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale*, in GUCE serie C, 82, del 1° aprile 2008.

[136] Si v. Comunicazione della Commissione, *Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione*, in GUCE serie C, 323, del 30 dicembre 2006.

[137] Si v. Regolamento (CE) n. 68/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti destinati alla formazione, in GUCE, serie L, 10, del 13 gennaio 2001, e Regolamento (CE) n. 2204/2002 del 12 dicembre 2002, 2002 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione, in GUCE serie L, 337, del 13 dicembre 2002, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione, in GUCE serie L, 337, del 13 dicembre 2002.

In tale ambito, particolarmente rilevanti sono gli aiuti alle piccole e medie imprese (PMI)[138], alle quali la Commissione ha da sempre riconosciuto un ruolo fondamentale per il corretto sviluppo e funzionamento del mercato interno, nonché per la creazione di posti di lavoro. La necessità di prevedere disposizioni particolari per le PMI deriva dalle specifiche difficoltà finanziarie e amministrative che tali imprese devono fronteggiare a causa della loro dimensione, nonché per la maggiore concorrenza alla quale sono esposte.

Pertanto, qualora rispettino le condizioni previste dalla disciplina europea in materia[139], aiuti singoli o regimi di aiuto accordati alle PMI sono compatibili con il mercato comune e sono esentati dall'obbligo di notifica[140].

Particolarmente rilevanti sono, altresì, gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà[141], che sono talora ammessi sulla

---

[138] Una media impresa è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 250 persone e il cui fatturato non superi 50 milioni di euro o il cui totale di bilancio annuale non sia superiore a 43 milioni di euro. Invece, una piccola impresa è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 50 persone e il cui fatturato o il totale del bilancio annuale non superi 10 milioni di euro. Cfr. Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, in GUCE serie L, 124, del 20 maggio 2003.

[139] Si v. Regolamento (CE) n. 70/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese. Il regolamento si applica agli aiuti concessi da uno Stato membro a una PMI e fa salve le speciali disposizioni stabilite dai regolamenti e dalle direttive in materia di aiuti di Stato in svariati settori, quali la costruzione navale. Non rientrano nell'ambito di applicazione del citato Regolamento i settori della pesca, del carbone e dell'acciaio e dell'acquacoltura. Quanto a quest'ultimo settore, in particolare, entrano oramai nel campo d'applicazione del regolamento le PMI del settore della trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, mentre quelle attive nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli sono disciplinate dal Regolamento (CE) n. 1857/2006.

[140] Per un approfondimento, si v. N. LANDI, *Le deroghe al principio generale di incompatibilità*, cit., pp. 70-75.

[141] Si v. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà*, in GUCE n. 244 del 1° ottobre 2004. Si noti che in vista della scadenza dei citati Orientamenti comunitari, prevista il 9 ottobre 2009,

base dell'art. 107, par. 3, lett. *c)*, TFUE, purché siano proporzionati nel loro ammontare agli obiettivi prefissati e vengano erogati *una tantum* per un periodo di tempo limitato, nell'attesa che sia elaborato un piano di risanamento. Si evidenzia che la Commissione ritiene che un'impresa sia in difficoltà quando essa non sia in grado, con le proprie risorse o con le risorse che può ottenere dai proprietari/azionisti o dai creditori, di contenere perdite che, in assenza di un intervento esterno delle autorità pubbliche, la condurrebbero quasi certamente al collasso economico, nel breve o nel medio periodo[142].

Giova ricordare che, sulla base del Regolamento n. 994/98 del Consiglio, che aveva introdotto la possibilità per l'esecutivo comunitario di prevedere un'esenzione per categoria di aiuti orizzontali, la Commissione ha adottato, nel corso degli anni, vari regolamenti di esenzione per categoria. La materia è stata oggetto di riordino nel 2008, con l'emanazione del

---

in considerazione della necessità di garantire continuità e certezza del diritto nel trattamento degli aiuti di Stato a favore delle imprese che si trovano in difficoltà finanziarie, soprattutto in relazione all'attuale crisi mondiale, la Commissione ha deciso di estendere la validità della disciplina fino al 9 ottobre 2012. Cfr. Comunicazione della Commissione relativa alla proroga degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, in GUCE serie C, 156, del 9 luglio 2009. Tuttavia, in seguito, tale termine è stato ulteriormente dilazionato, in quanto, con la comunicazione dell'8 maggio 2012 sulla modernizzazione degli aiuti di Stato dell'Ue, la Commissione ha definito un ambizioso programma di riforme in materia di aiuti di Stato e, al fine di non pregiudicare gli esiti delle discussioni orizzontali sulla modernizzazione degli aiuti di Stato, la stessa Istituzione ha deciso di continuare ad applicare gli orientamenti fino a quando non saranno sostituiti dalle nuove norme sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà. Cfr. Comunicazione della Commissione relativa alla proroga dell'applicazione degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, del 1 ottobre 2004 (2012/C 296/02), in GUUE serie C, 296 del 2 ottobre 2012.

[142] Cfr. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà*, cit.

Regolamento generale di esenzione per categoria[143], che, sostituendo i precedenti regolamenti, ha introdotto nuove categorie di aiuti e un insieme di definizioni armonizzate e di disposizioni orizzontali comuni, al fine di semplificare le procedure e garantire un controllo più efficace degli aiuti da parte della Commissione. In particolare, nel citato regolamento sono indicati, per ciascuna categoria di aiuti, la finalità, i beneficiari, i massimali, le condizioni relative al cumulo degli aiuti, le condizioni di trasparenza e controllo.

Sono coperti dal citato Regolamento di esenzione per categoria: gli aiuti per la tutela dell'ambiente, gli aiuti per l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo a favore delle grandi imprese, gli aiuti sotto forma di capitale di rischio, gli aiuti per le imprese di nuova creazione da parte di imprenditrici, gli aiuti a favore delle PMI, gli aiuti per la ricerca e lo sviluppo delle PMI, gli aiuti per l'occupazione e la formazione, gli aiuti a finalità regionale.

E' opportuno sottolineare che, oltre alle ipotesi riconducibili all'art. 107, par. 3, il Trattato FUE contempla ulteriori tipologie di aiuti di Stato che possono essere ritenute compatibili con il mercato interno.

Al riguardo, si ricordano le misure cui si riferisce in sostanza l'art. 106, par. 2, TFUE, il quale prevede espressamente che «le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle

[143] Regolamento n. 800/2008, del 6 agosto 2008, in GUUE serie L, 214, 9 agosto 2008.

regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione».

Già all'indomani della citata pronuncia *Altmark*[144], del resto, la Commissione ha ritenuto opportuno adottare degli specifici provvedimenti per fornire delle utili indicazioni in merito alla possibilità di erogare sovvenzioni a tali imprese.

A tal fine, essa ha adottato nel 2005 il noto pacchetto "compensazione d'obblighi di servizio pubblico", denominato "Monti-Kroes", il quale comprendeva tre diversi strumenti giuridici: *i)* la decisione del 28 novembre 2005, riguardante "l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del Trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale"[145]; *ii)* la direttiva 2005/81/CE che modifica la direttiva 80/723/CEE, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le imprese pubbliche[146]; ed infine, *iii)* il c.d. Inquadramento della "Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico"[147].

---

[144] Sulla sentenza Altmark, si v. E. ZANELLI, *Servizio pubblico e sentenza Altmark: l'anello mancante?*, in *Politica del diritto*, 1/2004, pp. 186-188.

[145] In GUCE, serie L 312, p. 67.

[146] In GUCE, serie L 312, p. 47.

[147] In GUCE, serie C 297, p. 4.

La decisione ha precisato le condizioni al ricorrere delle quali un finanziamento non sia qualificabile come aiuto di Stato e possa essere dunque esentato dall'obbligo di notifica preliminare. La direttiva ha fornito delle indicazioni in merito all'obbligo di adottare una contabilità separata per le imprese beneficiarie di compensazioni di servizio pubblico che svolgono anche altre attività al di fuori di quelle di servizio di interesse economico generale. L'Inquadramento, dal canto suo, ha chiarito le condizioni alle quali delle misure economico-finanziarie compensatorie di servizi di interesse pubblico costituenti aiuto di Stato (in quanto non rispettose delle indicazioni fornite dalla Corte nella pronuncia *Altmark*) possano essere dichiarate in ogni caso compatibili con il Trattato in applicazione dell'ex articolo 86, paragrafo 2, del Trattato.

È sulla scia di tale approccio che va letta, allora, la recente giurisprudenza dell'Unione[148], la quale, dopo aver ribadito che «il criterio dell'art. 86, n. 2, CE […] consente di stabilire se una misura costitutiva di un aiuto di Stato possa essere considerata compatibile con il mercato comune»[149], ha aggiunto che tale disposizione, «nel consentire, a talune condizioni, deroghe alle norme generali del Trattato, mira a contemperare l'interesse degli Stati membri ad utilizzare determinate imprese, segnatamente del settore pubblico, come strumento di politica economica o sociale, con l'interesse della Comunità

[148] Trib. 1° luglio 2010, cause riunite, T-568/08 e T-573/08, *M6 e TF1 c. Commissione*, Racc. p. II-3397.

[149] Punto 131, sentenza *M6 e TF1 c. Commissione*, cit.

all'osservanza delle regole di concorrenza e al mantenimento dell'unità del mercato comune»[150].

Le condizioni di applicabilità della deroga in oggetto sono così ricostruite:

> «[…] non è necessario, ai fini dell'applicazione dell'art. 86, n. 2, CE, che risultino minacciati l'equilibrio finanziario o la redditività economica dell'impresa incaricata della gestione di un servizio di interesse economico generale. È sufficiente che, in mancanza dei diritti controversi, possa risultare compromesso l'adempimento delle specifiche funzioni assegnate all'impresa, quali precisate dagli obblighi e dai vincoli impostile, o che il mantenimento dei diritti di cui trattasi sia necessario per consentire al loro titolare di adempiere le funzioni di interesse economico generale affidategli in condizioni economicamente accettabili»[151].

È in tale contesto, peraltro, che la Commissione ha adottato il 20 dicembre 2011, a seguito di un ampio processo di consultazione pubblica, il nuovo pacchetto di norme sugli aiuti di Stato per i servizi di interesse economico generale (SIEG) che sostituisce il citato pacchetto "Monti-Kroes" del luglio 2005.

---

[150] Punto 136, sentenza *M6 e TF1 c. Commissione*, cit., il quale richiama Corte giust. 19 marzo 1991, causa C-202/88, *Francia c. Commissione*, Racc. p. I-1223, punto 12; 23 ottobre 1997, causa C-157/94, *Commissione c. Paesi Bassi*, Racc. p. I-5699, punto 39; 21 settembre 1999, causa C-67/96, *Albany*, Racc. p. I-5751, punto 103).

[151] Punto 138, sentenza *M6 e TF1 c. Commissione*, cit., e giurisprudenza citata, tra cui, Corte giust. 15 novembre 2007, causa C-162/06, *International Mail Spain*, Racc. p. I-9911, punto 35.

La riforma si basa su due principi fondamentali: *i) la chiarificazione*, intesa come la possibilità per la Commissione di fornire, ove possibile, alcuni chiarimenti su concetti rilevanti in materia di aiuti di Stato ai SIEG, in particolare per quanto riguarda il campo di applicazione di tali norme e le condizioni per l'approvazione da parte della Commissione degli aiuti a favore di SIEG; *ii) un approccio diversificato e proporzionato* rispetto ai diversi tipi di SIEG, con l'obiettivo di far dipendere il livello dell'esame delle misure pubbliche dalla natura e portata dei servizi forniti dalle imprese beneficiarie. Un elemento determinante di tale strategia consiste nella semplificazione dell'applicazione delle norme a determinati tipi di servizi pubblici e di servizi sociali assicurati su scala ridotta, con un'incidenza limitata sugli scambi tra Stati membri.

Gli strumenti contenuti nel nuovo pacchetto sono quattro.

In primo luogo, è stata adottata la *comunicazione* "sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale"[152]. Si tratta di uno strumento che non esisteva nel precedente pacchetto e che mira a chiarire i concetti fondamentali per applicare le norme in materia di aiuti di Stato alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico. In particolare, essa provvede a precisare (spesso sulla scorta della giurisprudenza della Corte di giustizia) le definizioni di base, come ad esempio la nozione di aiuto, di

[152] C(2011) 9404 def.

impresa e di attività economica, allo scopo di facilitare l'applicazione delle pertinenti norme dell'Unione.

In secondo luogo, la Commissione ha reso una nuova *decisione di esenzione* "riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale"[153], che indica le condizioni al rispetto delle quali gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione di obblighi di servizio pubblico sono compatibili con il mercato e sono dunque esentati dall'obbligo di notifica preventiva di cui all'art. 108, par. 3, TFUE. La decisione in oggetto introduce due principali innovazioni: *i)* abbassa da 30 a 15 milioni di Euro l'anno la soglia di notifica per le operazioni; *ii)* la presenza di ulteriori misure di compensazione esentate dal suddetto obbligo di notifica, relative a soggetti che prestano servizi rispondenti ad esigenze sociali in materia di assistenza sanitaria, assistenza di lunga durata, servizi per l'infanzia, accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro, assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili, nonché che prestano specifici servizi relativi ai collegamenti aerei o marittimi verso le isole oppure ad aeroporti e porti.

In terzo luogo, è stata pubblicata un'ulteriore comunicazione che adotta una c.d. *nuova disciplina* "relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di

[153] C(2011) 9380 def.

compensazione degli obblighi di servizio pubblico"[154]. Questa disciplina regola i casi di compensazione al di fuori del campo di applicazione della decisione di esenzione, quindi soggetti alla notifica alla Commissione europea, e che possono essere dichiarati compatibili se soddisfano i criteri indicati nella stessa. Il documento mira a rendere, in tal modo, il controllo sulla compensazione dei servizi di interesse economico generale più prevedibile per gli enti pubblici e per i fornitori e persegue dunque l'obiettivo di una politica che promuova la progettazione e la fornitura di servizi più efficienti.

In quarto luogo, la Commissione ha approvato il già citato *regolamento de minimis* specifico per i SIEG[155], in base al quale, come detto, le misure di aiuto possono beneficiare dello specifico regime *de minimis* se l'importo totale degli aiuti concessi a un'impresa che fornisce servizi di interesse economico generale non supera 500.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari. Questa nuova regola risponde alle esigenze di riduzione degli oneri amministrativi e di semplificazione provenienti dagli operatori e dalle amministrazioni pubbliche, specie a livello locale.

---

[154] C(2011) 9406 def.

[155] Regolamento UE n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, cit.

4. Le procedure di controllo dinanzi alla Commissione

4.1 Gli aiuti esistenti

In via preliminare, si evidenzia che la funzione del controllo della compatibilità degli aiuti di Stato è di evitare che l'aiuto, sia esso un'erogazione singola o un programma più articolato, venga posto in essere e produca eventuali effetti, in ipotesi distorsivi, prima che ne sia verificata la compatibilità comunitaria[156].

La procedura relativa a tale controllo è affidata essenzialmente alla Commissione, che rappresenta la sola istituzione competente a decidere sulla compatibilità di un aiuto, pur sotto il controllo del giudice dell'Unione. Si noti che quest'ultimo non potrà sostituire la propria valutazione a quella dell'esecutivo europeo, ma dovrà limitarsi a verificare il rispetto delle norme di procedura, della motivazione e dei requisiti richiesti per la legittimità degli atti dell'Unione. Tuttavia, in due circostanze specificamente indicate dal Trattato la competenza a decidere sulla compatibilità di un aiuto è assegnata anche al Consiglio. Si tratta, in particolare, delle ipotesi contemplate all'art. 107, par. 3, lett. *e)* e all'art. 108, par. 2, TFUE. Nel primo caso, il Trattato prevede che, su richiesta di uno Stato membro, il Consiglio possa decidere, deliberando all'unanimità, che un aiuto deve considerarsi compatibile, quando circostanze

[156] Così, G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 833.

eccezionali giustifichino tale decisione. Nel secondo caso, al Consiglio è attribuita la facoltà di determinare con propria decisione, su proposta della Commissione, categorie di aiuti compatibili con il mercato comune, ulteriori rispetto a quelle contemplate nello stesso art. 107 TFUE.

Per quanto attiene alle procedure applicabili al controllo in materia di aiuti di Stato, è previsto un sistema basato su una contrapposizione tra due categorie: i c.d. aiuti esistenti e i c.d. aiuti di nuova istituzione. Tale qualificazione è di carattere trasversale e si sovrappone, pertanto, alle suddivisioni di aiuti analizzate in precedenza.

La categoria degli aiuti esistenti, in particolare, è la nozione procedurale fondamentale intorno alla quale ruota il sistema europeo del controllo della compatibilità degli aiuti di Stato[157], mentre quella degli aiuti nuovi ha carattere residuale rispetto ad essa.

Secondo l'art. 1 del Reg. n. 659/2009[158], per aiuti esistenti si devono intendere:

- tutte le misure di aiuto esistenti in un Paese membro prima dell'entrata in vigore del Trattato, ossia tutti i regimi di aiuto[159] e gli aiuti individuali

[157] Cfr. T. BALLARINO e L. BELLODI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1997, p. 78.

[158] Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 [ora 107] del trattato CE, in GUUE serie L, 83, del 27 marzo 1999.

[159] Per «regime di aiuti» si intende «l'atto in base al quale, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, possono essere adottate singole misure di aiuto a favore di imprese definite nell'atto in linea generale e astratta e qualsiasi atto in base al quale l'aiuto, che non è legato ad uno specifico progetto, può essere concesso ad una o più imprese per un periodo di tempo indefinito e/o per un ammontare indefinito» (art. 1, Reg. n. 659/1999).

ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del Trattato e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore[160]. Si noti che la disposizione riprende un precedente orientamento giurisprudenziale espresso dalla Corte di giustizia[161];

- gli aiuti autorizzati, ossia i regimi di aiuto e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio. Rientrano in tale categoria gli aiuti che sono stati notificati alla Commissione, rispetto ai quali essa non ha sollevato obiezioni o si è pronunciata nel senso della compatibilità;
- gli aiuti tacitamente autorizzati, ovvero quelli notificati alla Commissione e per i quali essa non ha preso posizione entro un termine ragionevole dalla data della notifica[162];
- gli aiuti per i quali è decorso il termine di decadenza decennale concesso alla Commissione dall'art. 15 dello stesso Reg. 659/1999, per recuperare gli aiuti illegalmente erogati, ossia erogati in assenza di previa notifica. Tale norma è stata introdotta nell'ordinamento europeo dal citato Regolamento, e la sua *ratio* è di garantire il legittimo affidamento e la certezza del diritto;

---

[160] La disposizione esclude Austria, Finlandia e Svezia, per le quali un aiuto è da definirsi esistente prendendo come riferimento la data di entrata in vigore dell'Accordo sullo spazio economico europeo (Accordo SEE), ovvero il 1° gennaio 1994.

[161] Si v., in particolare, Corte di giustizia, sentenza 15 marzo 1994, causa 387/92, *Banco esterior de Espana*.

[162] Sull'individuazione di un "termine ragionevole", si v. *infra*.

- le misure nazionali divenute incompatibili a causa dell'evoluzione del mercato comune. Secondo questa previsione, sono da considerarsi esistenti quegli aiuti che al momento della loro attuazione non erano da ritenersi incompatibili, ma che lo sono diventati successivamente, a causa dell'evoluzione del mercato comune.

In base all'art. 108, par. 1, TFUE, «la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno».

Pertanto, il Trattato ha affidato alla Commissione il potere di procedere al controllo permanente degli aiuti e dei regimi di aiuti esistenti negli Stati membri, al fine di verificarne la compatibilità con il mercato interno. Il controllo deve avvenire di concerto con gli Stati membri, che sono tenuti a fornire alla Commissione tutte le informazioni necessarie a tal fine. In questa ottica, l'art. 21 del Reg. n. 659/1999 ha prescritto l'obbligo per gli Stati membri di inviare annualmente alla Commissione delle relazioni su tutti i regimi di aiuti in essi esistenti, senza eccezioni, in quanto è competenza solo della Commissione accertare la loro compatibilità[163]. Questa disposizione non esaurisce gli obblighi di informazione e trasparenza posti in capo agli Stati membri, che hanno il dovere di continuare a collaborare regolarmente con la

[163] Per un approfondimento sul punto, si v. P. PIRODDI, *Gli aiuti esistenti*, in A. Santa Maria (a cura di), *Concorrenza e aiuti di Stato*, cit. pp. 114 ss.

Commissione ai fini dell'esame permanente. A tale obbligo nessuno Stato può sottrarsi unilateralmente; tuttavia, giova ricordare che il dovere di collaborazione è posto in capo anche alla Commissione. Infatti, come statuito dalla Corte di giustizia, il Trattato fissa «un obbligo di cooperazione regolare e periodica, al quale né la Commissione né uno Stato membro possono sottrarsi per un periodo indefinito in base all'unilaterale volontà dell'una o dell'altro»[164].

La Commissione, qualora ritenga lacunose le relazioni trasmesse, può richiedere informazioni supplementari, anche subordinando l'approvazione dell'aiuto alla comunicazione di tali informazioni.

Nel caso in cui la Commissione, in seguito all'esame effettuato, dovesse nutrire dei dubbi sulla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune, informerà della sua posizione preliminare lo Stato membro interessato, con una lettera pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale (serie C) e indirizzata per conoscenza agli altri Stati membri.

Tale comunicazione costituisce l'atto con il quale viene dato avvio alla vera e propria procedura di esame degli aiuti esistenti; in particolare, viene dato inizio ad una fase preliminare, di natura non contenziosa, caratterizzata dal contraddittorio informale con la Commissione e finalizzata a consentire a quest'ultima di raccogliere tutte le informazioni necessarie per elaborare una valutazione sommaria sulla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune.

---

[164] Si v. Corte di giustizia, sentenza 15 ottobre 1996, causa C-311/94, *Ijssel-Vliet Combinatie BV*, punto 36. Si veda altresì la sentenza 29 giugno 1995, causa C-135/93, *Spagna c. Commissione*, punto 24.

Si noti che, in tale fase, il contraddittorio non è limitato alla Commissione e allo Stato interessato, ma è aperto, sebbene con carattere informale, agli altri Stati membri, ai quali è consentito formulare le proprie osservazioni sull'aiuto o sul regime di aiuti oggetto di esame.

Al termine della fase preliminare, qualora, sulla base delle informazioni ricevute, la Commissione constati la compatibilità dell'aiuto, lo Stato sarà informato di tale esito e la procedura si concluderà formalmente.

Di converso, nel caso in cui la misura sia valutata incompatibile, la Commissione proporrà allo Stato interessato «le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno» (art. 108, par. 1, TFUE), che si possono concretizzare in una richiesta di modifiche sostanziali al regime di aiuti esistente, fino alla sua abolizione integrale.

Nel provvedimento dovranno essere indicati chiaramente quali elementi concreti dell'aiuto sono da ritenersi incompatibili, nonché la base giuridica sul quale lo stesso provvedimento è fondato e la sua motivazione. Si noti che, talvolta, la Commissione non indica nel provvedimento le modalità attraverso le quali lo Stato deve raggiungere l'obiettivo indicato nell'atto stesso, lasciando ad esso la libertà di scegliere i mezzi da adottare. Tale libertà lascia impregiudicato l'obbligo per lo Stato di abrogare formalmente le disposizioni istitutive dell'aiuto o del regime di aiuti in questione.

Talvolta, la Commissione non indica neppure la data entro la quale lo Stato deve conformarsi alle sue indicazioni: ciò significa che quest'ultimo

dispone di un termine ragionevole per farlo. Nell'eventualità, invece, in cui la Commissione richieda allo Stato di essere informata dell'azione delle misure indicate entro una certa data, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, tale data costituirà il termine entro il quale le misure devono essere attuate.

Dal punto di vista formale, l'atto con il quale sono indicate le opportune misure da adottare è una raccomandazione, dunque non è giuridicamente vincolante. Tuttavia, lo Stato può decidere di conformarsi comunque ad esso, informandone la Commissione ed obbligandosi a darvi applicazione. In questo modo, una volta che la Commissione abbia preso atto di tale comunicazione e abbia dato la sua accettazione allo Stato membro, la procedura si conclude formalmente.

Nel caso in cui lo Stato non acconsenta all'attuazione delle misure richieste, o non le attui pur avendole formalmente accettate, si avvia il procedimento di indagine formale, dando inizio alla fase in contraddittorio, al duplice fine di ottenere elementi utili all'esame del caso e di consentire allo Stato e alle parti lese di difendere i loro interessi[165].

La decisione di avviare la procedura di indagine formale viene comunicata mediante lettera inviata allo Stato membro e pubblicata sulla GUUE (serie C). Al suo interno è contenuta la valutazione preliminare della Commissione sull'aiuto e i dubbi sulla sua compatibilità, nonché un invito per

[165] Si v. Corte di giustizia, sentenza del 20 marzo 1984, *Piano tessile belga*.

lo Stato membro e tutti gli interessati a presentare osservazioni entro il termine generalmente di un mese (c.d. messa in mora).

Una volta emanato tale atto di avvio, la procedura continua secondo le modalità previste per gli aiuti di nuova istituzione, analizzate nel paragrafo successivo, al quale si rinvia. Tuttavia, in questa sede si evidenzia che, a differenza di quanto previsto per gli aiuti nuovi, nel caso degli aiuti esistenti, in pendenza della procedura di controllo, non opera l'obbligo di sospendere l'esecuzione dell'aiuto che, pertanto, può continuare ad essere erogato da parte dello Stato.

4.2 Gli aiuti nuovi

La nozione di aiuto nuovo, come accennato in precedenza, ha carattere residuale rispetto a quella di aiuto esistente. Infatti, la definizione contenuta nel Regolamento n. 659/1999 ricomprende tutti gli aiuti che non siano esistenti, ovvero:

- un nuovo regime di aiuti;
- un nuovo aiuto individuale che non deriva da un regime di aiuti precedentemente notificato;

- un nuovo aiuto individuale che deriva da un regime di aiuti precedentemente notificato, rispetto al quale, tuttavia, la Commissione ha imposto l'approvazione individuale prima di essere elargito;
- la modifica di un aiuto esistente.

Il Trattato stabilisce l'obbligo per ciascuno Stato membro di notificare in via preventiva alla Commissione qualsiasi progetto di concessione di un aiuto nuovo, al fine di evitare che l'aiuto possa produrre effetti distorsivi prima che ne sia accertata la compatibilità. Tale obbligo di notifica preventiva sussiste anche nel caso in cui lo Stato ritenga che la misura sia compatibile con il mercato comune, essendo potere esclusivo degli organi dell'Unione effettuare tale valutazione.

La comunicazione alla Commissione dovrà riguardare il progetto di aiuto nel suo contenuto definitivo, ma prima che si sia concluso il procedimento normativo relativo alla sua adozione formale, ossia prima che venga deliberato dall'organo nazionale competente. Infatti, non costituisce adempimento all'obbligo di notifica preventiva la comunicazione di un aiuto nuovo che sia stato già deliberato, ancorché non eseguito[166].

L'inosservanza dell'obbligo di notifica da parte di uno Stato membro costituisce una violazione del Trattato che determina l'illegittimità delle misure adottate e può condurre alla proposizione, da parte della Commissione, di un ricorso per infrazione presso la Corte di giustizia. Si noti che l'illegittimità di

[166] Cfr. Corte di giustizia, sentenza 27 marzo 1984, causa 169/82, *Commissione c. Italia.*

un aiuto nuovo per mancata notifica non ne determina l'automatica incompatibilità: secondo quanto statuito dalla Corte di giustizia in proposito[167], la Commissione, fermo restando il suo diritto di adire la Corte *ex* art. 258 TFUE[168], deve comunque effettuare la verifica di compatibilità dell'aiuto di cui all'art. 108, par. 2 TFUE, in quanto solo tale procedura garantisce agli interessati garanzie specifiche non riscontrabili nel ricorso per infrazione, al quale partecipano solo la Commissione e lo Stato interessato.

Esistono, tuttavia, delle ipotesi per le quali l'obbligo di notifica non sussiste.

Infatti, sulla base del potere conferitogli dall'art. 109 TFUE, secondo il quale, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, il Consiglio può stabilire, tramite regolamento, le categorie di aiuti che sono dispensate dalla procedura di controllo, il Consiglio stesso ha emanato il Reg. n. 994/1998, con il quale ha demandato alla Commissione l'individuazione delle categorie di aiuti compatibili con il mercato comune e non soggette all'obbligo di notifica. La Commissione ha attuato tale previsione, emanando, nel corso degli anni, una serie di regolamenti di esenzione per gli aiuti alla formazione, alle piccole e medie imprese e

---

[167] Si v. Corte di giustizia, sentenza 30 gennaio 1985, causa 290/83, *Commissione c. Francia.*

[168] L'art. 258 TFUE (ex articolo 226 del TCE) stabilisce che: «1. La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. 2. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea».

all'occupazione, fino al riordino della materia, realizzato con l'emanazione del citato Regolamento generale di esenzione per categoria (Reg. n. 800/2008).

La Commissione, sempre sulla base del Reg. n. 994/1998 ha emanato anche il Reg. n. 69/2001, relativo agli aiuti c.d. *de minimis*. Come accennato in precedenza[169], in base a tale disciplina, attualmente regolata dal Reg. n. 1998/2006[170], sono esentati dall'obbligo di notifica preventiva, in quanto non costituiscono aiuto ai sensi dell'art. 107, par.1, TFUE, gli aiuti concessi alla medesima impresa che non siano superiori, nell'arco di tre esercizi finanziari, alla soglia dei 200.000 euro[171].

Infine, giova ricordare che, sulla base della giurisprudenza europea, non necessitano di notifica preventiva neanche le misure di finanziamento di alcune imprese, qualora esse siano compensazione di prestazioni effettuate per adempiere ad obblighi di servizio pubblico.

Una volta adempiuto all'obbligo di notifica preventiva, lo Stato che intende adottare l'aiuto dovrà attendere che la Commissione si pronunci positivamente sulla misura, prima di procedere alla sua attuazione. Si noti che, qualora lo Stato non rispetti tale clausola di salvaguardia (c.d. obbligo di

---

[169] Si v. il par. 2.2 del presente capitolo.

[170] Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore (*de minimis*).

[171] Per il settore del trasporto su strada, il Regolamento contempla una specifica soglia di 100.000 euro, sempre nell'arco di tre esercizi finanziari. Dal campo di applicazione del Regolamento sono esclusi il settore della pesca e dell'acquacoltura, la produzione primaria dei prodotti agricoli, gli aiuti all'esportazione, gli aiuti che favoriscono i prodotti nazionali, il settore carboniero, gli aiuti destinati all'acquisto di veicoli per il trasporto e gli aiuti alle imprese in difficoltà.

standstill), la Commissione ha il potere di ordinare allo Stato la sospensione dell'erogazione dell'aiuto, sino all'emanazione della sua decisione di compatibilità, eventualmente prevedendo anche un'ingiunzione di recupero.

In seguito alla formale notifica del progetto di aiuto, la Commissione procede al suo esame preliminare, che si deve concludere entro i due mesi dalla ricezione della notifica completa[172]. Nel caso in cui la Commissione non si pronunci entro tale termine, l'aiuto si considera autorizzato e lo Stato membro, dopo averne dato comunicazione alla Commissione, ha la facoltà di attuare le misure in questione, salvo che la Commissione non adotti una decisione entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione della citata comunicazione.

Al termine della fase preliminare, la Commissione emana una decisione con la quale può:

- constatare che la misura notificata non costituisce aiuto;
- non sollevare obiezioni sulla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune;
- avviare il procedimento di indagine formale, qualora nutra dei dubbi sulla compatibilità dell'aiuto.

[172] La notifica si dice completa solo qualora contenga tutte le informazioni utili per consentire alla Commissione di adottare una decisione a conclusione dell'indagine preliminare. Pertanto, nel caso in cui la Commissione ritenga la notifica incompleta, potrà, in base al Reg. n. 659/1999, chiedere allo Stato membro delle informazioni supplementari entro un termine assegnato. Decorso tale termine senza che lo Stato abbia inviato le informazioni supplementari, la notifica sarà considerata ritirata e l'eventuale erogazione dell'aiuto da parte dello Stato sarà ritenuta illegale.

Ad ogni modo, la decisione di conclusione della fase preliminare è pubblicata sulla GUUE, sia che la Commissione decida di non sollevare obiezioni, sia che venga deciso di avviare la procedura di indagine formale.

In particolare, la Commissione è tenuta ad adottare la decisione di avvio del procedimento di indagine formale, qualora abbia riscontrato, nel corso dell'esame preliminare, serie difficoltà nella valutazione della compatibilità del progetto di aiuto notificato; infatti, è solo nel caso del procedimento formale che la Commissione potrà svolgere un esame approfondito degli effetti della misura sul mercato interno.

Come nel caso degli aiuti esistenti, la procedura in contraddittorio si apre con la notifica della decisione di avvio del procedimento di indagine formale allo Stato membro che ha comunicato il progetto di aiuto. Nella decisione vi sarà la valutazione preliminare della Commissione sulla compatibilità dell'aiuto e l'invito, diretto allo Stato e a tutti gli interessati, a formulare le loro osservazioni entro il termine generalmente di un mese.

La decisione è pubblicata sulla GUUE, per garantirne la massima conoscibilità a tutti i soggetti interessati, ovvero qualsiasi Stato membro e qualsiasi persona, impresa o associazione di imprese i cui interessi possono essere lesi dalla concessione dell'aiuto.

In base al dettato del Reg. n. 659/1999, la conclusione dell'indagine formale deve avvenire «per quanto possibile» entro il termine di 18 mesi dall'inizio della procedura, salvo la possibilità di prevedere una proroga,

qualora vi sia un accordo in tal senso tra la Commissione e lo Stato interessato. Alla scadenza di tale termine, nel caso in cui lo Stato ne faccia richiesta, la Commissione è tenuta ad adottare una decisione, entro i due mesi successivi, sulla base delle informazioni delle quali dispone. Se queste ultime dovessero essere ritenute insufficienti dalla Commissione per stabilire con certezza la compatibilità o meno dell'aiuto con il mercato, sarà adottata una decisione negativa, ossia la misura sarà dichiarata incompatibile[173].

Si noti che la fase di indagine in contraddittorio deve concludersi necessariamente con una decisione formale, che potrà essere:

- di accertamento negativo, se la misura notificata non costituisce aiuto;
- positiva, se la misura è un aiuto compatibile con il mercato;
- condizionale, se la Commissione valuta l'aiuto compatibile, ponendo tuttavia delle condizioni all'erogazione;
- negativa, se la misura integra la fattispecie di aiuto incompatibile[174].

La decisione deve essere adeguatamente motivata, formalmente notificata allo Stato interessato, trasmessa in copia alle parti che sono intervenute nella procedura e pubblicata sulla GUUE.

[173] Cfr. art. 7 del reg. n. 659/1999.

[174] Si v. l'art. 7 del Reg. n. 659/1999.

Pertanto, per la fase di indagine formale non è contemplata l'eventualità che alla mancata adozione di una decisione nei termini sia attribuita la valenza di una approvazione tacita, a differenza di quanto l'art. 4 del Reg. n. 659/1999 prevede per la fase preliminare (c.d. procedura Lorenz).

Lo Stato membro ha l'obbligo di dare esecuzione alla decisione della Commissione entro un termine stabilito, provvedendo alla formale abrogazione delle misure dichiarate in contrasto con l'art. 107 TFUE.

Peraltro, nei casi di decisione negativa relativa ad aiuti illegali o attuati in modo abusivo, la Commissione ordinerà allo Stato membro interessato[175] di procedere al recupero dell'aiuto presso il beneficiario (c.d. decisione di recupero), eliminando il vantaggio indebito del quale ha usufruito l'impresa beneficiaria, con conseguente distorsione dei principi concorrenziali.

La finalità della procedura di recupero è stata in più occasioni chiarita dalla Corte di giustizia, in base alla quale il recupero consiste nel ripristinare la situazione esistente sul mercato precedentemente all'erogazione dell'aiuto, per assicurare che sia mantenuta parità di condizioni nel mercato interno.

---

[175] In base all'articolo 14, paragrafo 1, del Regolamento n. 659/99, sono gli Stati membri ad essere responsabili dell'esecuzione della decisione di recupero. In particolare, lo Stato membro interessato deve adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario. Il diritto comunitario non stabilisce quale organo di uno Stato membro debba essere incaricato dell'esecuzione pratica di una decisione di recupero, ma spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare tali organi. In tale contesto è importante sottolineare che, in base ad un consolidato orientamento della Corte di giustizia, la decisione indirizzata dalla Commissione a uno Stato membro è obbligatoria per tutti gli organi di questo, ivi compresi quelli giurisdizionali (si veda, a tal proposito, Causa 249/85. *Albako Margarinefabrik Maria von der Linde GmbH & Co. KG contro Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, Racc. 1987, pag. 2345).

In tale contesto, la Corte di giustizia ha statuito che:

> «La soppressione di un aiuto illegittimo mediante recupero è la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità. Pertanto, il recupero di un aiuto statale illegittimamente concesso, onde ripristinare *lo status quo ante*, non può, in linea di principio, ritenersi un provvedimento sproporzionato rispetto alle finalità delle disposizioni del Trattato in materia di aiuti di Stato»[176].

Ed ancora, il ripristino dello status quo ante può essere effettivamente raggiunto solo quando:

> «gli aiuti illegali e incompatibili sono stati restituiti dal beneficiario che, per effetto di tale restituzione, è infatti privato del vantaggio di cui aveva fruito sul mercato rispetto ai suoi concorrenti e la situazione esistente prima della corresponsione dell'aiuto è ripristinata»[177].

E' opportuno sottolineare, tuttavia, che, in base all'art. 14, par. 1, del Reg. n. 659/1999, la Commissione ha l'obbligo di disporre il recupero degli aiuti illegali e incompatibili a meno che tale procedura sia in contrasto con un principio generale del diritto comunitario, in tal modo confermando la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia in proposito[178].

---

[176] Si v. Corte di giustizia, sentenza 24 aprile 2004, causa C-278/00, *Grecia c. Commissione*, p. 103. Si v. altresì: sentenza del 21 marzo 1990, *Belgio c. Commissione*, causa C-142/87, p. 66; sentenza del 14 gennaio 1997, *Spagna c. Commissione*, causa C-169/95, p. 47, sentenza del 13 giugno 2002, *Paesi Bassi c. Commissione*, causa C-382/99, p. 89; sentenza 1° giugno 2006, causa C-207/05, *Commissione c. Italia*, p. 44; sentenza del 14 febbraio 2008, causa C-419/06, *Commissione c. Grecia*, pp. 53-55.

[177] Cfr. Causa C-348/93, *Commissione contro Italia*, Racc. 1995, parte I, pag. 673, punto 27.

[178] Si veda, ad esempio, Causa C-301/87, *Francia contro Commissione*, Racc. 1990, parte I, pag. 307. I principi generali di diritto più frequentemente invocati in questo contesto sono i principi di tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto. Con riferimento al primo, si v.: causa C-24/95, *Alcan*, Racc. 1997, parte I, pag. 1591, punto 25; causa C-5/89,

Anche per lo Stato membro destinatario della decisione di recupero è stata contemplata un'eccezione all'obbligo generale di procedere al recupero dell'aiuto in modo effettivo[179] ed immediato[180]. Tale, unica, eccezione è stata ammessa dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e consiste nell'esistenza di circostanze eccezionali da cui derivi l'impossibilità assoluta per lo Stato di dare corretta esecuzione alla decisione[181]. In tal caso, lo Stato membro deve comunque dimostrare che ha tentato in buona fede di recuperare l'aiuto illegale e ha l'obbligo di collaborare con la Commissione al fine di superare le difficoltà incontrate.

BUG-Alutechnik, Racc. 1990, parte I, pag. 3437, punti 13 e 14; causa C-223/85, *RSV*, Racc. 1987, pag. 4617. Con riferimento a principio della certezza del diritto, si v.: causa T-115/94, *Opel Austria GmbH contro Consiglio*, Racc. 1997, parte II, pag. 39; causa C-372/97, *Italia contro Commissione*, Racc. 2004, parte I, pag. 3679, punti 116-118; cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, *Falck e Acciaierie di Bolzano contro Commissione*, Racc. 2002, parte I, pag. 7869, punto 140; causa T-308/00, *Saltzgitter contro Commissione*, Racc. 2004, parte II, pag. 1933, punto 166.

[179] Cfr. Corte di giustizia, Causa C-415/03, *Commissione contro Grecia*, («Olympic Airways») Racc. 2005.

[180] Cfr. Corte di giustizia, causa C-232/05, *Commissione contro Francia*, («Scott»), sentenza del 5 ottobre 2006.

[181] Il concetto di «assoluta impossibilità» è stato sempre interpretato in modo alquanto restrittivo dalla giurisprudenza dell'Unione. Ad esempio, la Corte ha confermato in varie occasioni che uno Stato membro non può invocare l'esistenza di prescrizioni nazionali, come le norme nazionali in materia di prescrizione, oppure l'assenza di un'ordinanza di recupero in base al diritto nazionale, per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dalla decisione di recupero. O ancora, l'obbligo di recupero non può risentire di circostanze connesse alla situazione economica del beneficiario.

Capitolo 2

Il regime degli aiuti di *Stato e degli aiuti* agli *Stati nel contesto della crisi economica e finanziaria internazionale*

1. La crisi economica e finanziaria internazionale: dagli Stati Uniti all'Europa

1.1. L'esplodere della crisi negli Stati Uniti

La profonda crisi che sta colpendo negli ultimi anni l'economia europea e mondiale, ormai unanimemente considerata la peggiore recessione dal secondo dopoguerra ad oggi, è esplosa inizialmente negli Stati Uniti, traendo origine dalle difficoltà del settore dei mutui residenziali (i c.d. mutui *subprime*) e

più in generale da «una regolamentazione assente o sbagliata»[182], per poi propagarsi dopo pochi mesi anche nei Paesi del vecchio continente.

Fin dal 2006, in effetti, negli Stati Uniti si è assistito ad un forte incremento dell'attività di erogazione di prestiti a soggetti con elevato profilo di rischio, che non avrebbero avuto accesso al credito secondo i canoni consueti di prudenza economica: vennero elaborate tipologie di mutuo sempre più complesse, disegnate proprio per attrarre famiglie a basso reddito, e quindi prive di garanzie elevate.

Contestualmente, si è registrato un forte aumento anche nella propensione di banche e altri intermediari a trasferire il rischio legato ai mutui *subprime* mediante operazioni di cartolarizzazione[183] – attraverso le quali i crediti vantati dal mutuante sono stati incorporati in prodotti finanziari venduti a soggetti terzi – che, però, pur avendo un evidente scopo di *securitization*, non consentono all'emittente di sterilizzare completamente la sua esposizione al

---

[182] Cfr. F. GIAVAZZI e A. AMIGHINI, *Scoprire la macroeconomia*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 18, edizione originale: O. Blanchard, *Macroeconomics*, 5th edition, Pearson Education Inc., 2009.

[183] Tali operazioni sono realizzate tramite società veicolo (SIV e *conduit*) che esibiscono all'attivo gli impieghi a medio e lungo termine ceduti dalle banche e al passivo titoli a breve termine (le cosiddette *Asset backed commercial paper* – ABCP), garantiti dalle attività bancarie cedute e assistiti da linee di liquidità messe a disposizione dalle banche stesse. Una modalità alternativa di cartolarizzazione prevede l'emissione dei cosiddetti *Collateralised Debt Obligations* (CDO) sempre tramite apposite società veicolo (spesso indicate anch'esse con la sigla CDO); risultano sempre più frequenti, inoltre, le ricartolarizzazioni, ossia le operazioni nelle quali le attività sottostanti sono in prevalenza titoli strutturati. Sul punto, si v. N. LINCIANO, *La crisi dei mutui subprime*, in *Consob – Quaderni di Finanza*, Roma, 62/2008, p. 1.

rischio di insolvenza, ma piuttosto di condividere tale rischio con altri investitori[184].

Tali operazioni hanno determinato comportamenti collettivi di deresponsabilizzazione negli attori coinvolti, in quanto la possibilità di trasferire il rischio dei finanziamenti erogati ha finito per ridurre gli incentivi degli intermediari bancari a monitorare le capacità di rimborso dei debitori, comportando un sensibile abbassamento degli standard di valutazione della qualità del credito.

Peraltro, la forte opacità[185] dei prodotti finanziari connessi ai mutui ha contribuito notevolmente a ridurre la consapevolezza degli acquirenti in merito alla reale rischiosità di tali titoli, favorendo valutazioni superficiali, se non addirittura comportamenti opportunistici.

In tale contesto, il crescente deterioramento della qualità dei mutui erogati, sempre più soggetti a inadempienze dei mutuatari, unito al forte deprezzamento dei beni immobiliari che avrebbero dovuto garantire la somma mutuata, ha innescato la crisi dei mutui *subprime*, destinata ad espandersi in breve tempo. Infatti, i crediti cartolarizzati, divenuti inesigibili, erano stati nel frattempo oggetto di molteplici operazioni di ri-cartolarizzazione ed erano stati acquistati da soggetti ormai del tutto all'oscuro delle attività sottostanti al

---

[184] Si v. M. ORIANI, *I potenziali benefici dell'asset backed secutitization per le banche*, in S. De Angeli e M. Oriani (a cura di), *La securitization dei crediti bancari*, Milano, Franco Angeli, 2000, p. 182.

[185] Cfr. BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI, *77th Annual report*, Francoforte, p. 161, disponibile su www.bis.org.

titolo[186]. Questo ovviamente a scapito sia della trasparenza dei prodotti, che della stabilità dei mercati finanziari.

Il contesto di difficoltà appena descritto iniziò a generare un clima di diffidenza nel mercato finanziario, alimentato da una perdita di reputazione dei soggetti coinvolti nella gestione dei mutui *subprime*, ovvero banche, intermediari, società di *rating* e autorità di vigilanza. La sfiducia crescente finì per determinare un eccesso di prudenza nella concessione di nuovi crediti alle persone fisiche e agli intermediari finanziari, affiancando al rischio di credito anche un crollo della liquidità, atto a trasmettere la crisi dal sistema finanziario all'economia reale.

La situazione dei mutui *subprime* e la mancanza di liquidità sui mercati dei prodotti strutturati determinarono una forte crisi delle banche di investimento più esposte su tali strumenti. Al fine di evitare il collasso del sistema finanziario e di limitare le sue ricadute sull'economia reale, il Congresso statunitense pose in essere una serie di iniziative atte a sostenere la stabilità del sistema creditizio, attraverso procedure di ricapitalizzazione e di sterilizzazione degli effetti dei titoli collegati ai mutui *subprime*.

Particolarmente rilevanti furono le misure contenute nell'*Emergency Economic Stabilization Act*, adottato dal Congresso nell'ottobre del 2008, in seguito ad un periodo particolarmente difficile, caratterizzato dal fallimento di Lehman Brothers e dal salvataggio pubblico di Fannie Mae e di Freddy Mac,

---

[186] Si v. E. MOSTACCI, *Stati finanziari e mercati sovrani: la crisi economica e gli strumenti per fronteggiarla*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2009, p. 308.

nonché dell'acquisizione, sempre a fini di salvataggio, della banca d'affari Bear Stearns da parte di JP Morgan, alla quale la Federal Reserve, al fine di favorire l'operazione, aveva messo a disposizione un prestito di circa 29 miliardi di dollari[187]. Nell'ambito di queste misure, vale la pena ricordare soprattutto l'attribuzione al Segretario del Tesoro del compito di emanare un programma finalizzato all'acquisto di strumenti finanziari c.d. *tossici* (*Troubled assets*), relativi alla crisi dei mutui *subprime*, contando su uno stanziamento di circa 700 miliardi di dollari.

1.2 Il propagarsi della crisi in Europa

Le azioni messe in atto dal governo statunitense per scongiurare il collasso del sistema finanziario non riuscirono, tuttavia, a risolvere completamente tutte le problematiche sopra evidenziate, cosicché, in breve tempo, a causa dell'avvenuto trasferimento del rischio mediante le citate procedure di cartolarizzazione, la crisi dei mutui immobiliari USA si estese progressivamente anche al di fuori del territorio statunitense.

---

[187] Sulle citate operazioni si v. S. LUBBEN, *The Sale of the Century and Its Impact on Asset Securitization: Lehman Brothers*, in 27-10 *ABIJ* (2008), 1; D. REISS, *The Federal Governmenet's Implied Guarantee of Fannie Mae and Freddy Mac's Obligations: Uncle Sam Will Pick Up The Tab*, in 42 *Ga. L. Rev.* (2008), 1022; A. ROSS SORKING, L. THOMAS, *JP Morgan Acts to Buy Ailing Bear Stearns at Huge Discount*, *New York Times*, 16/03/2008.

Ed invero, il mercato finanziario mondiale si trovò invaso da una moltitudine di titoli tossici, non idonei a garantire al possessore la restituzione del capitale investito[188].

Particolarmente colpita e danneggiata dal contagio è stata proprio l'Unione europea.

Del resto, nel vecchio Continente, la pesante esposizione di molti Paesi alla crisi dei *subprime* si rivelò chiaramente già nell'estate del 2007, quando BNP Paribas congelò i rimborsi di tre fondi di investimento. Ma si trattava solo di prime avvisaglie. Con il propagarsi della vera ondata di crisi in Europa, in effetti, cominciarono a manifestarsi in tutta la loro evidenza le forti e strutturali fragilità delle economie degli Stati membri.

In particolare, si registrò un generale aumento del disavanzo pubblico in quasi tutti i Paesi europei, causato dal brusco arresto del processo di crescita e dalle ingenti risorse pubbliche impiegate negli interventi anticiclici statali.

Per alcuni Stati, il *default* cominciò ad essere ritenuto un'eventualità non remota e la crisi economico-finanziaria assunse i toni di crisi del debito sovrano. Ci si riferisce, in particolare, ad un gruppo di Stati, composto da Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna, indicato da alcuni operatori, in modo dispregiativo, con l'acronimo di PIIGS.

Il segnale più evidente del timore che questi Stati non fossero in grado di onorare i propri debiti nel medio e lungo periodo è stato il forte

---

[188] Si v. ORLEAN, *Dall'euforia al panico. Pensare la crisi finanziaria e altri saggi*, Verona, 2010, pp. 34 ss.

innalzamento del c.d. *spread*, ossia del differenziale tra il tasso di interesse associato alle nuove emissioni dei loro titoli di Stato e quello associato ai titoli di Stato tedeschi, ritenuti i più solidi.

In questo contesto, particolarmente delicate si sono rivelate le situazioni della Grecia, prima, dell'Irlanda, del Portogallo e della Spagna, poi, in favore dei cui sistemi economici e finanziari l'Ue è dovuta intervenire con radicali e innovative misure di sostegno intese proprio a scongiurare il rischio (concreto) di *default*.

A tali Stati, del resto, si è aggiunto da ultimo Cipro (non compreso tra i Paesi inizialmente ritenuti a rischio dai mercati) a causa della forte crisi del sistema creditizio che ha colpito recentemente anche la sua economia, e che ha indotto ancora una volta l'Ue ad intervenire per evitarne il collasso del sistema finanziario[189].

E' opportuno sottolineare che il propagarsi della crisi in Europa ha determinato un profondo sconvolgimento degli equilibri fino a quel momento costituiti. Infatti, la crisi ha prodotto dei rilevanti effetti negativi non soltanto sul sistema economico-finanziario (nazionale e continentale), ma anche sull'assetto istituzionale dell'Unione europea.

In altre parole, nel vecchio Continente la crisi finanziaria non si è limitata a produrre conseguenze di natura economica, ma ha assunto una portata sistemica decisamente più ampia, finendo per alimentare profonde

[189] Per un approfondimento sulle misure adottate dall'Unione europea in favore della Grecia, dell'Irlanda, del Portogallo, della Spagna e di Cipro, si v. il capitolo 3 della presente trattazione.

discussioni relative all'adeguatezza dell'attuale struttura di *governance* dell'Unione europea, che in alcuni Stati membri sono sfociate in posizioni dichiaratamente antieuropeiste.

E d'altro canto, il dibattito sulla necessità di apportare modifiche all'architettura istituzionale dell'Unione non si è spento col passare del tempo, ma è sfociato al contrario in concrete e radicali azioni di riforma.

Da un lato, si è intervenuto sull'assetto generale di *governance* economica dell'Unione, nell'ottica di fornire una risposta alla crisi del tradizionale assetto di gestione economica dell'Ue (si pensi, ad esempio, all'adozione del c.d. *Six pack*, alla creazione del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, prima, del Meccanismo europeo di stabilità, dopo, e alla stipula del *Fiscal Compact*)[190].

Dall'altro lato, si è proceduto a dotare gli Stati membri di nuovi strumenti per contrastare la crisi, inserendo nel sistema legislativo europeo delle disposizioni in materia di aiuti di Stato al settore creditizio e all'economia reale, le quali hanno reso compatibili con il mercato interno misure di sostegno che, fino a quel momento, non sarebbero state considerate ammissibili alla luce della disciplina tradizionale, analizzata nel capitolo 1 della presente trattazione[191]. Al riguardo, si noti peraltro che i nuovi strumenti messi a disposizione degli Stati membri sono stati concepiti in modo da garantire un

[190] Per un approfondimento, si v. il par. 2 del presente capitolo.

[191] Sulle nuove disposizioni in materia di aiuti di Stato a sostegno del settore creditizio e dell'economia reale si v. i parr. 3 e 4 del presente capitolo.

coordinamento europeo delle diverse azioni nazionali ed evitare che gli stessi Stati potessero reagire alla crisi in modo disorganico, mettendo a rischio l'unità e la coerenza dell'indirizzo politico-economico dell'Ue.

2. La risposta dell'Unione europea alla crisi: il mutato quadro di *governance* economica europea

2.1 La crisi del tradizionale assetto di *governance* economica europea e i nuovi provvedimenti in materia

Come accennato in precedenza, la crisi finanziaria e la conseguente recessione economica hanno provocato un grave deterioramento delle posizioni del disavanzo e del debito di alcuni Stati membri, mettendo a rischio l'esistenza stessa dell'Unione economica e monetaria (UEM).

Ed invero, le profonde difficoltà cui sono andati incontro numerosi Paesi europei – la maggior parte dei quali appartenenti alla zona Euro – hanno messo in dubbio la capacità dell'Unione di regolamentarsi in modo efficace e l'idoneità delle norme di bilancio presenti nel Trattato a garantire la stabilità della moneta unica.

Al riguardo, giova ricordare che il Trattato prevede diversi meccanismi finalizzati a garantire politiche fiscali sane e a limitare i rischi per la stabilità dei

prezzi. Si tratta, in particolare, delle previsioni contenute negli articoli 121, 123, 124, 125 e 126 del TFUE, che comprendono: il Patto di stabilità e di crescita (articoli 121 e 126), la procedura per i disavanzi eccessivi (articolo 126), il divieto di finanziamento monetario (articolo 123), il divieto di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie (articolo 124) e la clausola di non salvataggio (*no bail-out*) di cui all'articolo 125[192].

In tale ambito, il meccanismo che riveste importanza fondamentale è rappresentato dal c.d. Patto di stabilità e crescita, secondo cui gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.

La definizione di regole per il conseguimento di una rigida disciplina fiscale da parte degli Stati membri dell'Ue risale addirittura al Trattato di Maastricht e ai criteri di convergenza in esso specificati ed imposti quale condizione per l'adesione, dal 1° gennaio 1999, alla terza fase dell'Unione economica e monetaria (UEM). Come è noto, secondo le c.d. *Procedure di mutua sorveglianza e sui disavanzi eccessivi*, i criteri previsti richiedevano di conseguire, per l'aggregato delle Amministrazioni Pubbliche, il livello del 3% nel rapporto *deficit*/Pil e del 60% nel rapporto debito/Pil. Gli obiettivi di bilancio così stabiliti hanno svolto il ruolo di *commitment devices*, attraverso cui gli Stati hanno

[192] La norma ivi contenuta è stata introdotta per la prima volta dal Trattato di Maastricht (art. 104 TCE) e poi rinumerata dal Trattato di Amsterdam (art. 103 TCE). Essa stabilisce il principio del c.d. "non salvataggio finanziario", ovvero il divieto per l'Unione e gli Stati membri di farsi carico degli impegni finanziari assunti da qualsiasi autorità pubblica (statale o locale), ente, organismo o impresa di diritto pubblico. Il suo scopo è quello di affermare la perfetta separazione tra i bilanci degli Stati, l'inesistenza di qualsiasi vincolo di solidarietà tra loro e l'impossibilità dunque che altri Stati o l'Unione possano essere chiamati a rispondere per i debiti altrui.

scelto di «legarsi le mani», nel contesto dell'Unione europea, per ovviare alla loro tendenza consolidata verso *deficit* eccessivi e per giustificare, di fronte all'opinione pubblica, la necessità di attuare misure spesso impopolari.

Al riguardo, pare opportuno ricordare che il primo vero Patto di stabilità e crescita (PSC) è stato stabilito, nella sua originaria formulazione, dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, che ha sancito l'impegno degli Stati membri a perseguire l'obiettivo di medio termine di un saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche prossimo al pareggio o in avanzo, e dai regolamenti del Consiglio n. 1466/97 e 1467/97 del 7 luglio 1997, con i quali sono state definite le modalità di attuazione, rispettivamente, della procedura di sorveglianza multilaterale e della procedura sui disavanzi eccessivi. Esso era rappresentato da un quadro di norme per il coordinamento delle politiche di bilancio statali creato a tutela della solidità delle finanze pubbliche, quale risposta alle preoccupazioni circa la continuità nel rigore di bilancio nell'UEM. In tale contesto, detto Patto, entrato in vigore con l'adozione dell'euro il 1° gennaio 1999, rafforzava le disposizioni sulla disciplina fiscale nella UEM di cui agli articoli 99 e 104 del Trattato CE.

In particolare, esso si articolava in una parte preventiva e in una parte dissuasiva.

Secondo le disposizioni di carattere preventivo, gli Stati membri dovevano presentare programmi annuali di stabilità (o di convergenza),

indicanti le modalità attraverso le quali conseguire o salvaguardare posizioni di bilancio sane a medio termine, tenendo conto dell'incidenza finanziaria dell'invecchiamento demografico. Tali programmi erano sottoposti alla valutazione della Commissione e al parere del Consiglio. La parte preventiva del patto prevedeva due strumenti che potevano essere utilizzati per evitare la formazione di disavanzi "eccessivi".

- Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, poteva attivare la procedura di allarme preventivo rivolgendo un formale avvertimento (*early warning*) allo Stato membro nel quale rischia di determinarsi un disavanzo eccessivo.
- La Commissione poteva richiamare uno Stato membro al rispetto degli obblighi del Patto di stabilità e crescita formulando apposite raccomandazioni di politica economica (*early policy advice*).

La parte dissuasiva, invece, era incentrata sulla procedura per i disavanzi eccessivi, che scattava quando il disavanzo superava la soglia del 3% del Pil prevista dal Trattato allora in vigore. Il Consiglio, se riteneva che vi fosse un disavanzo eccessivo ai sensi del Trattato, formulava delle raccomandazioni agli Stati membri interessati, affinché adottassero delle misure correttive, indicando un termine entro cui riassorbire il *deficit*. L'inosservanza delle raccomandazioni faceva scattare le ulteriori fasi della

procedura, che potevano giungere, per gli Stati membri dell'area dell'euro, fino alla comminazione di sanzioni.

Tale meccanismo, tuttavia, ha mostrato non poche carenze e lacune, acuite peraltro dalla profonda crisi che si è abbattuta sugli Stati dell'Unione a partire dal 2008, così da non rivelarsi sufficiente ad assicurare la responsabilità fiscale degli Stati membri. Al riguardo, in effetti, vale la pena sottolineare come nel corso degli anni, il concreto funzionamento del Patto di stabilità e di crescita si sia sensibilmente discostato dalla sua idea originaria. Così, per alcuni Stati il superamento del valore di riferimento del 3 % del Pil per il disavanzo pubblico è stato frequente e persistente, al punto da far ritenere che, in alcuni casi, l'attuazione del Patto non abbia beneficiato del rigore e della volontà politica necessari alla sua realizzazione. Ed ancora, in numerosi Paesi si sono registrati, seppur a diversi livelli, deviazioni dai documenti di programmazione finanziaria dovute a stime sulla crescita eccessivamente ottimistiche, revisioni dei dati *ex post*, fluttuazioni del reddito più ampie del previsto e continui sforamenti di spesa[193].

In tale contesto, peraltro, giova ricordare come il primo avvertimento privo di sanzioni fu proposto dalla Commissione e approvato dal Consiglio Ecofin già nel 2001 contro l'Irlanda. Anche l'Italia ha subito una Procedura di Deficit Eccessivo nel 2005, chiusa senza sanzioni nel 2008 per l'avvenuto rientro del *deficit* entro i parametri e per la tendenziale diminuzione del debito

[193] BANCA CENTRALE EUROPEA, *Ten years of the Stability and Growth Pact*, Francoforte, ottobre 2008, disponibile sul sito istituzionale della banca: www.eib.org

pubblico. Sanzioni che, del resto, per ragioni politiche non sono state applicate (malgrado ne sussistessero i presupposti) neppure alla Francia e alla Germania, nei cui confronti era stata aperta una Procedura di infrazione per Deficit Eccessivo nel novembre 2002. In proposito, si ricorda come nel corso della nota riunione del 25 novembre 2003, il Consiglio Ecofin, presieduto dal Ministro italiano Giulio Tremonti, ha votato sulle raccomandazioni presentate dalla Commissione contro Francia e Germania, limitandosi però solo ad adottare delle conclusioni che sospendevano la procedura per disavanzo eccessivo nei confronti dei due Paesi[194], non essendo stata raggiunta la maggioranza necessaria.

Il dibattito sulla necessità di riformare il Patto in oggetto, pertanto, si è fatto sempre più serrato, proprio in ragione delle vicende appena esposte, ed ha portato nel marzo 2005 all'approvazione, da parte del Consiglio europeo, di una relazione del Consiglio ECOFIN intitolata "Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita", che aggiorna e completa la risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del giugno 1997.

La relazione, oltre a riaffermare la validità dei valori di riferimento del 3% per il rapporto tra disavanzo e Pil e del 60% per il rapporto tra debito pubblico e Pil, prospetta una serie di interventi, volti al rafforzamento della razionalità economica delle norme di bilancio, al potenziamento dei meccanismi preventivi previsti dal Patto di stabilità ed al miglioramento

[194] Il fatto ha dato origine a un conflitto interistituzionale senza precedenti nell'Unione europea e alla decisione della Commissione di ricorrere alla Corte contro la decisione del Consiglio.

dell'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Viene in particolare rivista la stretta imposizione come obiettivo di medio termine del pareggio di bilancio, ammettendosi la possibilità di obiettivi differenziati che tengano conto della peculiarità della situazione di ciascuno Stato membro. Si è di conseguenza proceduto all'approvazione dei due regolamenti nn. 1055/2005 e 1056/2005, che hanno modificato i precedenti sulla sorveglianza multilaterale e sulla procedura di disavanzo eccessivo.

Quanto alla normativa di rango primario, il Trattato di Lisbona non ha apportato risposte necessarie alle inadeguatezze emerse negli anni precedenti. In effetti, in virtù dell'articolo 121 TFUE (ex articolo 99 CE), ciascuno Stato membro continua ad avere l'obbligo di mantenere il disavanzo pubblico globale annuo al di sotto del 3% del Pil e il rapporto tra il debito pubblico lordo e il Pil ad un livello inferiore o uguale al 60%. Allo stesso modo, l'articolo 126 TFUE (ex articolo 104 CE) mantiene in vigore l'impianto originario della Procedura di Deficit Eccessivo, la quale consta sempre di tre specifiche fasi: avvertimento, raccomandazione e sanzione. Se il *deficit* di un Paese membro si avvicina al tetto del 3% del Pil, la Commissione europea trasmette un parere allo Stato membro interessato e ne informa il Consiglio. Quest'ultimo, su proposta della Commissione e considerate le osservazioni che lo Stato membro interessato ritenga di formulare, decide, dopo una valutazione globale, se esiste un disavanzo eccessivo. Qualora ciò accada, il Consiglio adotta senza indebito ritardo, su raccomandazione della

Commissione, le raccomandazioni allo Stato membro in questione al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo. Dette raccomandazioni non sono rese pubbliche, a meno che nel periodo stabilito lo Stato interessato non si adegui alle stesse. Se a seguito di tali raccomandazioni lo Stato interessato non adotta sufficienti misure correttive della propria politica di bilancio, esso viene sottoposto ad una sanzione che assume la forma di un deposito infruttifero, da convertire in ammenda dopo due anni di persistenza del *deficit* eccessivo[195]. Se, invece, lo Stato adotta tempestivamente misure correttive, la procedura viene sospesa fino a quando il *deficit* non viene portato sotto il limite del 3%. Se le stesse si rivelano, però, inadeguate, la procedura viene ripresa e la sanzione irrogata.

I recenti avvenimenti legati alla crisi finanziaria hanno fatto emergere con chiarezza ancora maggiore l'inefficacia degli strumenti e delle procedure dell'assetto europeo. A venire in rilievo è stata, in particolare, la necessità di riformare nel suo complesso la *governance* economica europea.

In tale prospettiva, nel marzo del 2010, su mandato del Consiglio europeo, è stato insediata una Task Force, costituita dai 27 ministri finanziari, dal Presidente della Banca centrale, dal presidente dell'Eurogruppo e dal Commissario Europeo agli Affari Economici e Monetari, con il compito di

[195] L'ammontare della sanzione presenta una componente fissa pari allo 0,2% del Pil ed una variabile pari ad 1/10 dello scostamento del disavanzo pubblico dalla soglia del 3%. È comunque previsto un tetto massimo all'entità complessiva della sanzione, pari allo 0,5% del Pil.

elaborare proposte tese al rafforzamento della disciplina fiscale ed economica dell'Unione.

Successivamente, la Commissione ha adottato due comunicazioni nelle quali ha focalizzato ulteriormente i temi del coordinamento delle politiche di bilancio quali centrali per una *governance* economica in grado di coniugare finanze pubbliche sane con gli obiettivi di crescita e occupazione indicati dalla nuova Strategia di Europa 2020[196].

Prendendo spunto da tali iniziative, nel settembre 2010 è stato istituito il c.d. Semestre europeo, ovvero un sistema di coordinamento delle procedure di bilancio a livello nazionale in grado di garantire un raccordo della tempistica e una più efficace vigilanza delle politiche economiche e di bilancio negli Stati appartenenti alla zona Euro e in quelli dell'UE.

In particolare, il Semestre europeo è un periodo, di sei mesi appunto, in cui ogni anno le politiche strutturali, macroeconomiche e di bilancio degli Stati membri vengono coordinate, al fine di consentire agli Stati membri di tener conto delle raccomandazioni dell'Ue in una fase iniziale della loro procedura di bilancio nazionale e per altri aspetti delle loro politiche economiche[197].

---

[196] A metà del 2010 la Commissione diffonde due comunicazioni, la prima in maggio, Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche (COM(2010)250); la seconda, in giugno, dal titolo, Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione – Gli strumenti per rafforzare la *governance* economica dell'UE (COM(2010)367).

[197] Il Semestre europeo è caratterizzato da alcune tappe fondamentali. In primo luogo, a gennaio, vi è la presentazione, da parte della Commissione, dell'analisi annuale della crescita, in cui sono fissate le priorità dell'Ue per l'anno successivo al fine di promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro. In secondo luogo, a marzo, sulla base dell'analisi annuale della crescita, ha luogo, da parte dei capi di Stato e di governo dell'Ue, la definizione degli orientamenti dell'Unione per le politiche nazionali. In terzo luogo, ad aprile, gli Stati

A tale misura ne sono seguite delle altre, tra cui in particolare il c.d. *Six pack*, che si compone di sei provvedimenti tesi al rafforzamento del Patto di stabilità e crescita, nonché della normativa sui quadri di bilancio nazionali e la sorveglianza in materia di squilibri macroeconomici[198].

È in tale contesto che è stato infine adottato il c.d. "Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria" (TSCG)[199], col quale gli Stati membri contraenti hanno convenuto, come risulta espressamente dall'articolo 1, «di rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la *governance* della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione

---

membri presentano i loro programmi di stabilità o convergenza (ovvero i piani a favore del risanamento delle finanze pubbliche) e i programmi nazionali di riforma (ossia le riforme e misure che intendono adottare per conseguire una crescita intelligente, sostenibile e solidale). In quarto luogo, a giugno, ha luogo la valutazione di tali programmi da parte della Commissione, che rivolge a ciascun Paese una serie di raccomandazioni, approvate dal Consiglio europeo. Infine, alla fine di giugno o all'inizio di luglio, il Consiglio adotta formalmente le raccomandazioni rivolte ai singoli Paesi europei.

[198] Il pacchetto comprende: Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

[199] Approvato a Bruxelles il 2 marzo 2012. Sul TSGC si v. R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2012, pp. 469-475.

europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale».

Il Trattato dedica il Titolo III interamente al Patto di bilancio. In tale contesto, l'art. 3, paragrafo 1 lett. a) e lett. b), impone agli Stati aderenti il pareggio di bilancio, oppure il surplus, consentendo *deficit* solo temporanei e soltanto in caso di un ciclo economico negativo o in periodo di gravi crisi, e comunque solo nella misura in cui tale deroga non comprometta la sostenibilità del debito di lungo periodo.

Questa regola sarà considerata rispettata se sarà conseguito l'obiettivo di medio termine specifico per Paese, quale definito nel Patto di stabilità e crescita riveduto, con il limite inferiore di disavanzo strutturale dello 0,5% del Pil. Tuttavia, qualora si constatino deviazioni significative da tale obiettivo o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, sarà attivato automaticamente un meccanismo di correzione che include l'obbligo di attuare misure adeguate in un periodo di tempo definito.

Il TSCG stabilisce, inoltre, che gli obblighi ivi previsti vadano recepiti nel diritto nazionale dagli Stati membri con norme vincolanti, preferibilmente di rango costituzionale, e prevede altresì l'obbligo per ogni Stato di garantire correzioni automatiche con scadenze predeterminate quando non sia in grado di raggiungere altrimenti gli obiettivi di bilancio (art. 3, par. 2). Lo Stato membro "indisciplinato" sarà poi tenuto, ai sensi dell'art. 5, a predisporre un programma di partenariato economico e di bilancio che preveda una

descrizione dettagliata delle riforme strutturali da eseguire per una correzione effettiva e duratura del disavanzo, e ad assoggettarsi all'approvazione del programma e al monitoraggio sistematico da parte del Consiglio e della Commissione.

Di grande portata innovativa è la facoltà attribuita a ciascuno Stato membro di agire di fronte alla Corte di giustizia per denunciare il mancato adeguamento di altri Stati membri ai nuovi vincoli comuni. Inoltre, maggiori poteri vengono conferiti alla Corte di giustizia, che assume il ruolo di garante della conformità del processo di revisione costituzionale ai vincoli assunti con il *Fiscal Compact*[200].

2.2 Il caso della Grecia e la creazione del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria nonché del Meccanismo europeo di stabilità

Oltre a tali interventi, l'Unione ha istituito ulteriori meccanismi in grado di far fronte più efficacemente alle situazioni di grave crisi economica o addirittura di bancarotta di uno Stato membro. Ed invero, dal 2009 ad oggi, l'ipotesi di *default* si è rivelata drammaticamente realistica per cinque Stati membri, ovvero la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna e Cipro, nei

[200] Cfr. G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2012, p. 468.

confronti dei quali l'Ue ha dovuto mettere in atto iniziative di vero e proprio salvataggio.

In questo paragrafo sarà approfondita in particolare la crisi greca, essendo la sua trattazione indispensabile al fine di analizzare e comprendere la *ratio* dei nuovi strumenti messi in atto dalle Istituzioni europee per adeguare la *governance* economica alla crisi[201].

La Grecia nel 2009 è precipitata in una grave crisi finanziaria, causata da un eccezionale livello di indebitamento. Infatti, nello stesso anno, il debito pubblico si è attestato al 115,1% del Pil e il disavanzo pubblico è stato pari al 13,6% del Pil[202].

Peraltro, ad una situazione di evidente difficoltà economico-finanziaria si aggiungeva una consistente perdita di credibilità del Paese sui mercati, causata dalla scarsa attendibilità dei dati statistici forniti dal Governo sulle finanze pubbliche[203]. Infatti, a seguito di rilievi mossi dalle Autorità europee, la Grecia era stata costretta a rivedere sia i dati sul *deficit* 2008, correggendoli di ben 2,7 punti (dal 5% al 7,7%), sia le stime per il 2009, portandole dal 3,7% al 13%[204].

---

[201] Per un approfondimento sulle esperienze degli altri Paesi che sono stati oggetto di "salvataggio" da parte dell'Ue, si v. il capitolo 3 della presente trattazione.

[202] Cfr. EUROSTAT, *Newsrelease Euroindicators*, 55/2010, 22 aprile 2010.

[203] Sul punto, si v. COMMISSIONE EUROPEA, *Report on Greek Governmeent Deficit and Debt Statistics*, COM(2010) 1, Bruxelles, 8 gennaio 2010.

[204] Cfr. A. BRANCASI, *La crisi greca*, in *Giornale di Diritto Amminsitrativo*, 11/2010, p. 1180.

Nei primi mesi del 2010 la situazione della Grecia aveva registrato un ulteriore, veloce, peggioramento, nonostante l'adozione, da parte del Governo greco, di un pacchetto di misure straordinarie per salvaguardare gli obiettivi di bilancio 2010. La gravità della situazione indusse l'Unione ad intervenire, al fine di contrastare sia il deprezzamento dei titoli greci, detenuti per il 50% da istituti di credito europei (in prevalenza tedeschi e francesi), sia l'estensione della sfiducia dei mercati ai titoli di debito pubblico di altri Paesi, come Spagna, Portogallo, Irlanda e Italia. Pertanto, il 25 marzo 2010, i Capi di Stato e di Governo dei paesi dell'Eurozona adottarono una Dichiarazione, nella quale esprimevano la volontà di intraprendere un'azione coordinata per la salvaguardia della stabilità finanziaria della zona dell'euro, anche attraverso la concessione, quale *ultima ratio*, di prestiti bilaterali alla Grecia.

I concreti meccanismi di intervento sono stati definiti in occasione delle riunioni Ecofin del mese di maggio 2010. In particolare, è stata prevista, da parte degli Stati appartenenti all'area dell'euro, la contribuzione per un ammontare complessivo di 80 miliardi di euro all'assistenza finanziaria fornita alla Grecia dal FMI. Le modalità del prestito sono state dettagliate con l'*Intercreditor Agreement* e il *Loan Facility Agreement* del 7 e 8 maggio, con i quali è stato definito l'apporto di ciascuno Stato al programma[205] ed è stata incaricata

[205] Il contributo di ciascuno Stato è stato calcolato proporzionalmente alla quota di partecipazione al capitale della BCE. Per quanto riguarda l'Italia, in considerazione della sua quota di partecipazione al capitale della BCE, pari al 18,42%, l'impegno ammonta complessivamente a 14 miliardi e 739 milioni di euro (nell'arco del triennio di operatività del programma). Per dare attuazione agli impegni italiani, è stato emanato il d.l. 10 maggio 2010, n. 67, *Disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro* (in G.U. n. 107 del 10/05/2010), convertito nella l. 22 giugno 2010, n. 99, che autorizza la spesa citata, anche

la Commissione europea di coordinare l'insieme dei prestiti bilaterali provenienti dai Paesi euro.

Le Autorità greche, per usufruire del prestito, hanno accettato un programma pluriennale di consolidamento fiscale e riforme strutturali, condiviso con la Commissione europea, la BCE e il FMI[206], al fine di indirizzare l'economia greca sulla via della sostenibilità, ripristinare la fiducia sui mercati del debito sovrano e mantenere la stabilità dell'area euro[207].

L'intervento dell'Unione europea, tuttavia, non si è limitato all'adozione di tali provvedimenti. L'esperienza greca, infatti, aveva chiaramente evidenziato in quale misura le difficoltà finanziarie di uno Stato membro potessero costituire una grave minaccia per la stabilità finanziaria dell'Europa intera e che fosse necessario istituire un meccanismo europeo di sostegno finanziario, idoneo ad aiutare gli Stati membri in difficoltà e a mantenere la stabilità finanziaria dell'Unione.

Pertanto, il 9 maggio 2010, in occasione di un Consiglio Ecofin straordinario, i Ministri delle finanze dell'Ue deliberarono la costituzione di un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria. Tale meccanismo è stato

---

in deroga al basilare principio del sistema nazionale di contabilità pubblica, secondo cui l'entità dell'indebitamento deve essere stabilito in sede di definizione della manovra di bilancio.

[206] In attuazione di questi accordi, la Grecia ha posto in essere in piano di risanamento del bilancio pubblico, con l'obiettivo di riportare il disavanzo sotto il 3% del Pil entro il 2014.

[207] Il 18 maggio, pochi giorni dopo la definizione del programma di risanamento della Grecia, la Commissione europea ha provveduto ad erogare la prima *tranche* del prestito, che ha consentito al Governo greco di fronteggiare i pagamenti di titoli di Stato per circa 8,5 miliardi di euro, in scadenza il successivo 19 maggio.

istituito due giorni dopo, con il Regolamento n. 407/2010[208] (adottato sulla base giuridica dell'art. 122 TFUE), il cui par. 2 prevede espressamente la possibilità di concedere un'assistenza finanziaria dell'Unione ad uno Stato membro (anche non appartenente all'Eurozona) che si trovi in difficoltà, o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. In tale prospettiva, il Regolamento mira principalmente a fronteggiare l'aggravarsi della crisi finanziaria mondiale, nella consapevolezza che, se non affrontata con urgenza, essa potrebbe rappresentare «una seria minaccia per la stabilità finanziaria dell'Unione europea nel suo complesso»[209].

Il meccanismo così istituito mira pertanto a «consentire all'Unione di rispondere in maniera coordinata, rapida ed efficace a difficoltà gravi in un determinato Stato membro»[210], e prevede segnatamente la possibilità di concedere un prestito o una linea di credito ad uno Stato membro che subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. L'erogazione degli stanziamenti necessari è stata però subordinata ad un'espressa richiesta di assistenza finanziaria inoltrata dallo Stato membro interessato alla Commissione europea e alla BCE, nonché alla previsione di un programma di

---

[208] Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, in GUUE, serie L, 118 del 12/05/2010 pp. 1-4.

[209] Cfr. il considerando n. 4 del Regolamento n. 407/2010.

[210] Cfr. il considerando n. 5 del Regolamento n. 407/2010.

aggiustamento economico e finanziario comunicato anch'esso alla Commissione e al Comitato economico e finanziario.

Il prestito viene deliberato mediante decisione del Consiglio, presa a maggioranza qualificata e su proposta della Commissione. Alla Commissione è attribuito il compito di stabilire le condizioni generali di politica economica prescritte allo Stato beneficiario (indicate nella decisione), nonché di verificare periodicamente che la politica economica dello Stato beneficiario sia conforme alle condizioni prescritte.

Ciò precisato, vale ancora la pena sottolineare due aspetti in merito a tale meccanismo: da un lato, che esso si rivela compatibile con il meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri che non fanno parte della zona euro, istituito dal Regolamento n. 332/2002, la cui attuazione, qualora ne ricorrano le condizioni, va preferita a quella del Fondo di stabilizzazione [211]; dall'altro, che ad esso si affianca anche l'istituzione dell'*European Financial Stability Facility*, una società veicolo preposta ad erogare prestiti e a fornire garanzie agli Stati dell'Eurozona che si trovino in difficoltà finanziarie a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al loro controllo. Tale fondo istituisce una vera e propria forma di «solidarietà rafforzata tra gli Stati euro»[212], essendo diretto ai soli Paesi membri aderenti all'euro.

---

[211] Così, A. BRANCASI, *La crisi greca*, cit., p. 1182.

[212] Così, A. VITERBO e R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4/2010, p. 984.

Ma l'Unione non si è accontentata di adottare tali misure.

Ed invero, anzitutto, si ricorda come, accanto alla radicale azione di riforma istituzionale posta in essere dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione, anche la BCE abbia intrapreso delle iniziative tese a sostenere le misure di sviluppo adottate dalla Grecia e a contrastare la speculazione in corso sul mercato. In particolare, essa è intervenuta sui mercati secondari dei titoli del debito pubblico e privato degli Stati membri dell'area dell'euro, acquistandoli, al fine di difendere il prezzo dei titoli e di ridurre il loro rendimento.

Si rileva poi come, allo scopo di rafforzare ulteriormente il sistema finanziario greco, la Commissione abbia altresì autorizzato l'emissione di nuove garanzie governative[213], che ha consentito di creare un Fondo indipendente di stabilità finanziaria per fornire sostegno finanziario alle banche[214], e di presentare peraltro piani di ristrutturazione per sei banche ricapitalizzate, in linea con le norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato.

Tuttavia, presto divenne evidente la non adeguatezza di tali strumenti nel fronteggiare la crisi dei debiti sovrani e nel costituire una solida protezione di fronte agli attacchi speculativi. Ciò soprattutto a causa di tre elementi di criticità del fondo, ovvero la sua precarietà istituzionale (il fondo èra stato

---

[213] Caso N260/2010 Terza proroga del regime di sostegno alle banche greche, in GUUE, serie C, 238 del 03/09/2010, p. 3.

[214] Caso N328/2010 Ricapitalizzazione degli istituti di credito in Grecia in base al fondo di stabilità finanziaria, in GUUE, serie C, 316 del 20/11/2010, p. 7.

creato per un periodo di tre anni), per l'insufficienza delle risorse a sua disposizione, e per la sua dipendenza finanziaria dagli Stati membri. Infatti il Fondo, finanziandosi attraverso l'emissione di bond garantiti dagli Stati membri, vede diminuire la sua capacità di disporre di nuove risorse, qualora le garanzie offerte dagli Stati membri perdano valore a causa di un abbassamento del *rating*[215].

Per queste ragioni, emerse chiaramente la necessità di individuare una soluzione giuridico-istituzionale stabile, che fosse in grado di affrontare tempestivamente i problemi di crisi sistemica.

Pertanto, il 17 dicembre 2010, il Consiglio europeo ha concordato sulla necessità per gli Stati membri della zona euro di istituire un meccanismo permanente di stabilità. Tale nuovo strumento, chiamato Meccanismo europeo di stabilità (Mes), avrebbe assunto il compito svolto dal Fondo europeo di stabilità finanziaria e dal meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria di fornire, laddove necessario, l'assistenza finanziaria agli Stati membri della zona euro.

In tale direzione, il 25 marzo 2011, il Consiglio europeo ha adottato la decisione 2011/199/UE, con la quale è stato modificato l'articolo 136 TFUE, al fine di aggiungere nel testo del Trattato il nuovo strumento, attraverso un nuovo paragrafo dello stesso articolo, ovvero: "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove

---

[215] Si v. G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, cit., pp. 462.

indispensabile per salvaguardare la stabilità dell'intera zona euro. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità"[216].

L'intenzione delle Istituzioni Europee di non incentivare fenomeni di *moral hazard* tra gli Stati membri si evince chiaramente dallo stesso atto istitutivo del Mes[217], nel quale, tra i considerando, viene ricordato che la prima linea di difesa alle crisi di fiducia che possono compromettere la stabilità della zona euro dovrebbe comunque essere «il rigoroso rispetto del quadro dell'Unione europea, della sorveglianza macroeconomica integrata, con particolare riguardo al patto di stabilità e crescita, del quadro per gli squilibri macroeconomici e delle regole di *governance* economica dell'Unione europea»[218].

Tale Meccanismo, peraltro, viene indicato, sempre nel suo atto istitutivo, in forte collegamento con il citato Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG), essendo «complementari nel promuovere la responsabilità e la solidarietà di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria»[219].

---

[216] Tale decisione entrava in vigore il 1° gennaio 2013, a condizione che tutti gli Stati avessero notificato al Consiglio l'espletamento delle rispettive procedure costituzionali richieste per l'approvazione della stessa o, altrimenti, il primo giorno del mese successivo al ricevimento dell'ultima notifica.

[217] Il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità è stato firmato a Bruxelles il 2 febbraio 2012.

[218] Cfr. considerando n. 4.

[219] Cfr. considerando n. 9. In tale considerando viene inoltre statuito che la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito del Mes venga subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del TSCG da parte dello Stato membro interessato.

L'obiettivo del Meccanismo europeo per la stabilità, infatti, è quello di mobilizzare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, secondo condizioni rigorose[220] commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto, a beneficio dei membri del Mes che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, ma solo se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri[221].

La concessione del sostegno è soggetta ad un preciso iter, definito dallo stesso Trattato istitutivo del Mes, che prevede avvio con la presentazione al presidente del consiglio dei governatori del Mes di una domanda di sostegno alla stabilità, da parte dello Stato membro interessato. Una volta ricevuta la domanda, il presidente del consiglio dei governatori ha il compito di assegnare alla Commissione europea, di concerto con la BCE, alcuni compiti, ovvero:

a) valutare l'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso o dei suoi Stati membri[222];

b) valutare la sostenibilità del debito pubblico.[223];

---

[220] Tali condizioni possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite. Cfr. art. 9 del Trattato istitutivo del Mes.

[221] A questo scopo, è conferito al Mes il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi. Cfr. art. 1 del Trattato istitutivo del Mes.

[222] Tale valutazione non dovrà avere luogo qualora la Banca centrale europea abbia già presentato un'analisi che riconosca l'esistenza di circostanze eccezionali sui mercati finanziari e di rischi che minacciano la stabilità finanziaria.

[223] Si noti che, qualora opportuno e possibile, tale valutazione dovrà essere effettuata insieme al Fondo monetario internazionale.

c) valutare le esigenze finanziarie effettive o potenziali del membro del Mes interessato.

Sulla base della domanda presentata e della descritta valutazione, il consiglio dei governatori avrà il potere di concedere il sostegno alla stabilità al membro del Mes interessato, sotto forma di assistenza finanziaria, oppure sotto forma di prestiti, eventualmente anche per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie

Per rendere più efficace l'assistenza, il Consiglio dei governatori può anche adottare disposizioni per l'acquisto dei titoli emessi sul mercato primario da un membro del Mes o per effettuare operazioni sui mercati secondari relative alle obbligazioni di un membro del Mes. I ricavi netti generati dalle operazioni del Mes ed i proventi delle sanzioni finanziarie irrogate ai membri del Mes nell'ambito della procedura di sorveglianza multilaterale, della procedura per i disavanzi eccessivi e della procedura per gli squilibri macroeconomici (tutte istituite dal TFUE), sono accantonati in un fondo di riserva del Mes.

Nonostante le nobili finalità legate alla sua adozione, com'era facile immaginare, l'istituzione di Meccanismo non è stata accolta con favore da tutti in Europa. In data 13 aprile 2012, il Sig. Pringle, parlamentare irlandese, proponeva dinanzi alla *High Court* un ricorso nei confronti del Governo irlandese, facendo valere, da un lato, che la decisione 2011/199 era stata erroneamente adottata mediante la procedura di revisione semplificata di cui

all'art. 48, par. 6, TUE; dall'altro, che ratificando, approvando o accettando il Trattato Mes, l'Irlanda aveva assunto obblighi contrari alle disposizioni dei Trattati UE e FUE in materia di politica economica e monetaria. A seguito del rigetto di tale ricorso, il sig. Pringle proponeva appello dinanzi alla *Supreme Court*, la quale sospendeva il procedimento e chiedeva, in sostanza, alla Corte di pronunciarsi *i)* sulla validità della decisione 2011/199 nella parte in cui emendava l'art. 136 TFUE, *ii)* sulla compatibilità del Trattato Mes con il diritto dell'Unione, nonché *iii)* sulla possibilità per gli Stati membri di procedere alla conclusione e alla ratifica di tale Trattato prima dell'entrata in vigore della decisione 2011/199.

Il rinvio pregiudiziale in oggetto ha consentito alla Corte di precisare la legittimità degli aspetti controversi del Mes, dando così un definitivo via libera alla sua applicazione pratica. Per tali ragioni, pare opportuno ripercorrere sia pur brevemente i tratti salienti della sentenza resa il 27 novembre 2012, nella causa C-370/12, *Pringle*.

Nell'ambito della risposta al primo quesito, il giudice dell'Unione ha verificato se, come imposto dalla base giuridica dell'art. 48, par. 6, TUE, la modifica del Trattato FUE apportata dalla decisione 2011/199 riguardi unicamente le "politiche e azioni interne dell'Unione", disciplinate nella parte terza del TFUE, e non estenda le competenze attribuite all'Unione nei trattati. In tale prospettiva, la Corte ha rilevato anzitutto che la decisione in oggetto si limita soltanto ad emendare le disposizioni di tale parte del TFUE e non incide

invece sulle previsioni della parte prima del TFUE, in quanto non sconfina nella competenza esclusiva dell'Unione nel settore della politica monetaria. In effetti, se l'obiettivo principale di quest'ultima è la stabilità dei prezzi, il Trattato Mes persegue invece un obiettivo profondamente diverso, ovvero la salvaguardia della stabilità della zona euro nel suo complesso. Da tanto emerge, del resto, che la decisione controversa non incide neppure sulla competenza dell'Unione nel settore del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, considerato che alcuna disposizione dei Trattati UE e FUE conferisce una competenza specifica all'Unione per istituire un simile meccanismo di stabilità per gli Stati membri della zona euro. Ciò precisato, la Corte ha poi chiarito che la decisione 2011/199 si rivela altresì compatibile con l'ulteriore condizione posta dall'art. 48, par. 6, TUE, relativa all'obbligo di non estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati, in quanto l'emendamento apportato all'art. 136 TFUE non ha creato una nuova base giuridica tale da consentire all'Unione di avviare azioni che non era possibile intraprendere prima dell'entrata in vigore della modifica stessa. Alla luce di tali considerazioni, il collegio ha pertanto concluso che l'esame del primo quesito non rivela alcun elemento atto ad inficiare la validità della decisione 2011/199.

Nell'ambito della risposta al secondo quesito la Corte ha poi statuito che le disposizioni di diritto primario dell'Unione invocate dalla giurisdizione di rinvio non ostano neppure a che uno Stato membro della zona euro

concluda e ratifichi un accordo come il Trattato Mes. In particolare, secondo la Corte, il Mes non elude il divieto per la BCE e per le Banche centrali degli Stati membri di accordare scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia alle autorità e agli organismi di diritto pubblico dell'Unione e degli Stati membri nonché di acquistare direttamente, presso questi ultimi, titoli del loro debito. In effetti, tale divieto è rivolto alla BCE e alle Banche centrali degli Stati membri, ragion per cui la concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno Stato membro o di un insieme di Stati membri ad un altro Stato, direttamente o attraverso il Mes, non ricade nel suo ambito di applicazione. Per quanto concerne, poi, la clausola di «non salvataggio» di cui all'art. 125 TFUE, secondo cui «l'Unione o uno Stato membro non risponde né si fa carico degli impegni» assunti da un altro Stato membro, la Corte ha rilevato che tale clausola vieta all'Unione e agli Stati la concessione di un'assistenza finanziaria che avrebbe l'effetto di pregiudicare lo stimolo dello Stato membro beneficiario di tale assistenza a condurre una politica di bilancio virtuosa. Essa non vieta però la concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno o più Stati membri ad uno Stato che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori, purché le condizioni collegate a siffatta assistenza siano tali da stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa. Ebbene, il Mes e gli Stati che vi partecipano non rispondono, né si fanno carico, del debito o degli impegni del Paese beneficiario di un sostegno alla stabilità. Pertanto, considerate anche le rigide

condizioni cui è subordinata ogni assistenza finanziaria, il collegio ha statuito che l'articolo 125 TFUE non osta alla conclusione tra gli Stati membri della zona euro di un accordo come il Trattato Mes né alla sua ratifica da parte degli stessi.

Per quanto riguarda, infine, il terzo quesito pregiudiziale, la Corte ha ricordato che la modifica dell'art. 136 TFUE da parte della decisione 2011/199 si limita a confermare l'esistenza di una preesistente competenza in materia in capo agli Stati membri, senza attribuire loro alcuna nuova prerogativa. Per tali ragioni, il giudice dell'Unione ha concluso che il diritto di uno Stato membro di concludere e di ratificare il Trattato Mes non è subordinato all'entrata in vigore della suddetta decisione.

3. Le misure adottate a sostegno del settore creditizio

3.1 Analisi delle misure introdotte dalla Commissione a sostegno del settore creditizio: le Comunicazioni sul settore bancario e sulla ricapitalizzazione

Mentre negli Stati uniti, come già accennato[224], la prima misura adottata dal Consiglio è stata l'acquisizione federale dei titoli tossici connessi con la

[224] Si v. il par. 1.1 del presente capitolo.

concessione dei mutui immobiliari, nell'Ue è stata promossa , fin dall'inizio, la ripatrimonializzazione degli istituti di credito, al fine di dotarli della solidità necessaria al superamento della crisi economica[225].

Dall'inizio della crisi finanziaria mondiale, la Commissione ha pubblicato quattro comunicazioni che forniscono orientamenti dettagliati sui criteri per la valutazione della compatibilità del sostegno pubblico agli enti finanziari[226].

In particolare, come sarà esaminato di seguito, le prime tre di queste quattro comunicazioni, ossia quelle c.d. sul settore bancario, sulla ricapitalizzazione e sulle attività deteriorate, stabiliscono le condizioni essenziali per la compatibilità dei principali tipi di assistenza concessi dagli Stati membri (garanzie sulle passività, ricapitalizzazioni e misure di sostegno a fronte di attività deteriorate), mentre la quarta comunicazione, ovvero quella c.d. sulla ristrutturazione, è finalizzata a fornire orientamenti sulle caratteristiche particolari che un piano di ristrutturazione deve presentare nello specifico contesto degli aiuti di Stato collegati alla crisi, concessi alle banche sulla base all'articolo 107, par. 3, lett. *b)*, del Trattato.

---

[225] Si v. E. MOSTACCI, *Stati finanziari e mercati sovrani: la crisi economica e gli strumenti per fronteggiarla*, cit., p. 315.

[226] Gli aspetti della disciplina in material di aiuti di Stato connessi alla crisi finanziaria sono stati oggetto di numerosi articoli. Tra di essi, si segnalano: C. AHLBORN e D. PICCININ, *The Application of the Principles of restructuring Aid to Banks during the Financial Crisis*, in *European State Aid Law Quarterly*, 1/2010, pp. 47-64; R.M. D'SA, *"Instant" State Aid Law in Financial crisis – A U-Turn?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2/2009, pp. 139-144; D. GERARD, *EC Competition Law Enforcement at Grips with the Financial Crisis: Flexibility on the Means, Consistency in the Principles*, in *Concurrences*, 1/2009, pp. 46-62; R. LUJA, *State Aid and the Financial Crises: Overview of the Crisis Framework*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2/2009, pp. 145-160; D. ZIMMER e M. BLASCHCZOK, *The role of competition in European state aid control during the financial markets crisis*, in *European Competition Law Review*, 2011, pp. 9-17.

L'intervento dell'Unione si è reso necessario a causa della portata eccezionale della crisi, che aveva messo in pericolo anche banche fondamentalmente sane, e in considerazione dell'elevato grado di integrazione dei mercati finanziari europei, nonché delle conseguenti drastiche ripercussioni che il fallimento di istituzioni finanziarie importanti avrebbe avuto a livello sistemico, con un conseguente ulteriore inasprimento della crisi.

Per tali ragioni, la Commissione ha riconosciuto necessaria la possibilità di adottare misure adeguate per tutelare la stabilità del sistema finanziario, non solo attraverso previsioni di stabilizzazione delle singole istituzioni finanziarie, ma anche con regimi di carattere generale. In particolare, la Commissione ha previsto nuove disposizioni in materia di aiuti di Stato nel settore creditizio, al fine di ripristinare la fiducia nel settore bancario, gravemente compromesso dalla crisi, garantire i prestiti interbancari, limitare il rischio sistemico di insolvenza ed evitare l'aggravarsi della diffusione della crisi finanziaria tra gli Stati membri[227].

Le previsioni, peraltro, essendo tese ad aumentare la solidità del settore creditizio, avevano anche lo scopo di arginare la crisi dell'economia reale, favorendo la ripresa di un consistente flusso di erogazione di prestiti, bruscamente ridotto a partire dai primi anni della crisi.

---

[227] COMMISSIONE EUROPEA, *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Commission Staff Working Paper, Brussels, 5 ottobre 2011, p. 24.

In ogni caso, l'intento della Commissione era di perseguire tali obiettivi in modo da non compromettere il rigore della normativa in materia di aiuti di Stato e non favorire comportamenti di *moral hazard* tra gli operatori.

Ed invero, tale intendimento è stato esplicitato fin dalla prima Comunicazione in materia, relativa all'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto della crisi finanziaria mondiale (c.d. Comunicazione sul settore bancario), emanata dalla Commissione il 13 ottobre 2008[228]. In particolare, nei primi paragrafi della Comunicazione è stabilito che la Commissione deve assicurarsi che le misure «non generino inutili distorsioni di concorrenza tra le istituzioni finanziarie che operano sul mercato e che non vi siano effetti di ricaduta negativa su altri Stati membri».

Si noti che il fondamento giuridico sulla quale la Commissione ha inteso basare le misure di aiuto adottate per arginare la crisi nel settore bancario è costituito dalla deroga di cui all'art. 107, par. 3, lett. *b)* del TFUE, che, come già evidenziato[229], rende possibile la compatibilità con la normativa europea degli aiuti di Stato finalizzati «a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro».

Giova ricordare che, secondo un costante orientamento della giurisprudenza europea e della prassi della Commissione, tale deroga necessita di un'interpretazione restrittiva nella determinazione di cosa possa essere

[228] In GUUE, serie C, 270 del 25 ottobre 2008, p. 8 e ss.

[229] Cfr. il cap. 1, par. 3.2.

considerato un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro. Ed invero, nella stessa Comunicazione, viene evidenziato che l'applicazione di tale deroga non è ammessa in situazione di crisi di singoli settori, qualora non sussista il rischio che tali situazioni abbiano un effetto sull'economia di uno Stato membro nel suo insieme.

Per quanto attiene al settore finanziario, in particolare, la Commissione rileva che sia possibile ricorrere a tale deroga solo qualora ricorrano «circostanze effettivamente eccezionali in cui l'intero funzionamento dei mercati finanziari sia messo a repentaglio»[230]. Pertanto, visto il livello di gravità raggiunto dalla crisi sul mercato finanziario, la Commissione ha considerato del tutto coerente la scelta di porre come base giuridica di tal misure a sostegno del settore creditizio la deroga citata.

Con la Comunicazione sul settore bancario vengono autorizzati[231], in presenza di alcune condizioni, gli aiuti di Stato sotto forma di prestazione di garanzie sulle passività delle istituzioni finanziarie[232], di ricapitalizzazione delle

---

[230] Cfr. Comunicazione del 13 ottobre 2008, cit., par. 11.

[231] Per un approfondimento sugli strumenti previsti dalla Comunicazione, si v. DIVERIO D., *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 156-167.

[232] A tale riguardo, cfr. parr. 19-22 della Comunicazione, nei quali viene evidenziato che, nel contesto eccezionale di crisi, potrebbe essere necessario rassicurare i titolari di depositi presso le istituzioni finanziarie sul fatto che non subiranno perdite, in modo da limitare l'evenienza di una fuga dalle banche, con indebiti effetti di ricaduta negativa sulle banche sane. In linea di principio, dunque, nel contesto di una crisi sistemica, le garanzie generali che tutelano i depositi al dettaglio (e i titoli di debito detenuti dai clienti al dettaglio) possono costituire legittimamente parte della risposta in termini di politiche pubbliche. Per quanto riguarda le garanzie che vanno al di là dei depositi al dettaglio, invece, la scelta dei tipi di debiti e passività coperti deve essere rivolta alla fonte specifica delle difficoltà e limitata a ciò che può essere considerato necessario per affrontare gli aspetti pertinenti dell'attuale crisi finanziaria. In caso contrario, infatti, esse potrebbero ritardare il necessario processo di

istituzioni finanziarie[233], di liquidazione controllata di istituzioni finanziarie[234], nonché di sostegno di liquidità[235].

La compatibilità di tali aiuti con la disciplina europea, tuttavia, non è incondizionata, ma è subordinata alla presenza di alcuni elementi:

- l'accesso agli aiuti non deve essere discriminatorio e basato sulla nazionalità, al fine di proteggere il funzionamento il mercato unico;
- l'accesso agli aiuti deve essere limitato nel tempo e, ogni sei mesi, se ne deve verificare l'effettiva necessità, in funzione delle condizioni del

---

adeguamento e determinare deleteri fenomeni di *moral hazard*. In applicazione di questo principio, l'esaurirsi del prestito interbancario dovuto all'erosione della fiducia tra le istituzioni finanziarie può anche giustificare la garanzia di determinati tipi di depositi all'ingrosso e perfino di strumenti di debito a breve e a medio termine, nella misura in cui tali passività non sono già adeguatamente tutelate da disposizioni esistenti relative agli investitori o in altro modo. Ad ogni modo, l'estensione della copertura di qualsiasi garanzia ad altri tipi di debito richiede un esame più accurato delle motivazioni per cui essa è richiesta.

[233] La realizzazione di un sistema di ricapitalizzazione, secondo le intenzioni espresse nella Comunicazione, verrebbe utilizzato per sostenere le istituzioni finanziarie fondamentalmente sane, ma potenzialmente esposte a difficoltà per la grave situazione dei mercati finanziari. In particolare, lo scopo sarebbe quello di fornire fondi pubblici, in modo da rafforzare direttamente la base di capitale delle istituzioni finanziarie o di facilitare il conferimento di capitale privato con altri mezzi, per impedire effetti sistemici di ricaduta negativa. Cfr. par. 34 della Comunicazione.

[234] La liquidazione controllata, eventualmente effettuata congiuntamente a un contributo di fondi pubblici, può avvenire in casi individuali o come seconda fase, dopo l'aiuto al salvataggio, a una singola istituzione finanziaria, quando diventa evidente che essa non può essere ristrutturata con successo, o nell'ambito di un'unica azione. La liquidazione controllata può anche costituire un elemento di un sistema generale di garanzia, ad esempio quando uno Stato membro si impegna ad avviare la liquidazione delle istituzioni finanziarie per le quali è necessario attivare la garanzia. Cfr. par. 43 della Comunicazione.

[235] Tale ipotesi è contemplata in quanto, nel trattare i gravi problemi di liquidità di alcune istituzioni finanziarie, gli Stati membri potrebbero voler accompagnare i regimi di garanzia o di ricapitalizzazione con forme complementari di sostegno della liquidità, fornendo fondi pubblici (compresi fondi dalla banca centrale). A tale proposito, nella Comunicazione, la Commissione ha espresso che, date le circostanze eccezionali, un regime di sostegno alla liquidità proveniente da fonti pubbliche (compresa la banca centrale), laddove costituisca aiuto, possa essere considerato compatibile in base ai principi degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione. Cfr. parr. 51 e 52 della Comunicazione.

mercato, e i risultati devono essere oggetto di comunicazione alla Commissione;

- il sostegno statale dovrebbe essere chiaramente definito e limitato a quanto necessario per affrontare la grave crisi dei mercati finanziari;
- l'aiuto dovrebbe essere accompagnato da un'adeguata contribuzione da parte del beneficiario dell'aiuto (c.d. ripartizione degli oneri), in modo da limitare l'aiuto di Stato al minimo necessario e limitare fenomeni di *moral hazard*;
- i beneficiari dell'aiuto dovrebbero rispettare delle norme di comportamento, idonee ad evitare un'espansione aggressiva a danno di soggetti non beneficiari di aiuto[236], al fine di prevenire condotte abusive ed effetti distorsivi;
- l'aiuto dovrebbe essere accompagnato, a tempo debito, dalle necessarie misure di adeguamento per il settore nel suo insieme e/o dalla ristrutturazione o liquidazione di singoli beneficiari del sostegno pubblico.

Attraverso questa Comunicazione, la Commissione ha fornito un'ampia cornice sui criteri di valutazione della compatibilità con il Trattato delle misure

[236] Tale risultato potrebbe essere raggiunto prevedendo, ad esempio: restrizioni del comportamento commerciale, quale una pubblicità che sottolinei la situazione garantita della banca beneficiaria; limitazioni delle dimensioni del bilancio delle istituzioni beneficiarie, in rapporto a un parametro di riferimento adeguato (per esempio il Pil o la crescita del mercato monetario); il divieto di adottare un comportamento inconciliabile con la finalità dell'aiuto, come, ad esempio, il riacquisto di azioni da parte delle istituzioni finanziarie beneficiarie o l'emissione di nuove *stock option* per la dirigenza.

a sostegno del settore creditizio, successivamente integrata da una serie di ulteriori Comunicazioni.

In particolare, alla fine del 2008, con l'aggravarsi della crisi e delle difficoltà di accesso al credito, la Commissione è intervenuta nuovamente, adottando, il 5 dicembre, una Comunicazione sulla ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto di crisi (c.d. Comunicazione sulla ricapitalizzazione delle banche)[237]. Tale tema era stato già affrontato nella Comunicazione sul sistema bancario dell'ottobre 2008; tuttavia era emersa, da parte sia degli Stati membri, che delle istituzioni potenzialmente beneficiarie, l'esigenza di disporre di orientamenti più dettagliati, anche in merito alla possibilità di procedere alla ricapitalizzazione di banche fondamentalmente sane, ma con la necessità di irrobustire le proprie dotazioni patrimoniali per fronteggiare la crisi.

La Commissione ha affrontato tale esigenza nell'ottica di contemperare due diverse finalità: da un alto, garantire la stabilità finanziaria, e ,dall'altro lato, salvaguardare il rispetto dei principi posti a tutela della concorrenza, al fine di evitare distorsioni del libero gioco competitivo.

Per quanto riguarda il primo aspetto, infatti, non è possibile sottacere che, nel contesto di forte criticità del mercato finanziario, le operazioni di ricapitalizzazione costituiscano una delle principali misure che gli Stati membri possono adottare per conservare la stabilità e il corretto funzionamento dei

[237] In GUUE, serie C, 10 del 15 gennaio 2009, pp. 2 ss.

mercati finanziari. Ed invero, esse favoriscono il ripristino della stabilità finanziaria e contribuiscono a ristabilire il clima di fiducia necessario per la ripresa dei prestiti interbancari; limitano il rischio di insolvenza delle banche, creando una sorta di cuscinetto di capitale in grado di assorbire le perdite nei momenti di recessione; limitano le restrizioni nella fornitura di credito e il conseguente trasferimento delle difficoltà all'economia reale.

A tale riguardo, la Commissione ha chiarito che:

> «Anche la ricapitalizzazione da parte dello Stato può costituire una risposta adeguata ai problemi delle istituzioni finanziarie che rischiano l'insolvenza per il loro particolare modello operativo o per la loro strategia di investimento. Un sostegno di emergenza accordato a una singola banca mediante conferimenti di capitale provenienti da fonti pubbliche può inoltre contribuire a evitare effetti sistemici a breve termine provocati dalla sua eventuale insolvenza. A più lungo termine, la ricapitalizzazione potrebbe andare a sostegno degli sforzi volti a preparare il ritorno della banca in questione alla redditività a lungo termine o della sua liquidazione a condizioni normali»[238].

Tuttavia, se sono di tutta evidenza i vantaggi che gli interventi di ricapitalizzazione possono portare, emergono con altrettanta chiarezza anche le problematiche che da essi possono derivare sotto il profilo della tutela della concorrenza.

---

[238] Cfr. Comunicazione del 5 dicembre 2008, par. 6.

Ed invero, per quanto riguarda questo secondo aspetto, la stessa Commissione evidenzia le criticità che siffatte operazioni possano presentare rispetto a tre finalità fondamentali, ovvero:

- garantire la concorrenza leale tra Stati membri;
- garantire la concorrenza leale tra banche;
- garantire il ritorno al normale funzionamento di mercato.

Al riguardo, nella Comunicazione in primo luogo viene stabilito il principio in base al quale la circostanza che uno Stato membro ricapitalizzi le proprie banche non debba conferire a tali istituti un indebito vantaggio concorrenziale sulle banche di altri Stati membri.

In secondo luogo, viene evidenziato il rischio che i regimi di ricapitalizzazione aperti a tutte le banche in uno Stato membro possono conferire un indebito vantaggio alle banche in difficoltà o che hanno prestazioni inferiori, rispetto alle banche che sono fondamentalmente sane e che hanno prestazioni migliori. Si noti che tale distorsione risulterebbe particolarmente verosimile nelle ipotesi in cui le misure di aiuto siano erogate senza un adeguato grado di differenziazione tra banche beneficiarie in base ai loro profili di rischio.

In terzo luogo, la Comunicazione precisa che la ricapitalizzazione pubblica, e in particolare la sua remunerazione, non dovrebbe avere come conseguenza la creazione di uno svantaggio competitivo in capo alle banche che decidano di cercare capitale aggiuntivo sul mercato e non di ricorrere al

finanziamento pubblico. E' di tutta evidenza, infatti, che un regime pubblico che produca un effetto di spiazzamento (c.d. *crowding out*) rispetto alle operazioni basate sul mercato finisca per scoraggiare il ritorno al normale funzionamento di mercato.

Pertanto, al fine di raggiungere un equilibrio tra la stabilità finanziaria e gli obiettivi di concorrenza, la Commissione ritiene opportuno che gli interventi dello Stato siano proporzionati, temporanei e strutturati in modo da fornire incentivi per il rimborso allo Stato da parte delle banche non appena le circostanze di mercato lo consentono, in modo che emerga dalla crisi un settore bancario europeo competitivo ed efficiente.

Per questo motivo, e al fine di evitare l'insorgere di eventuali distorsioni nel corretto funzionamento del mercato, la Commissione ha indicato che venga effettuato un riesame periodico dei regimi di ricapitalizzazione esistenti. Ed invero, analogamente a quanto stabilito nella Comunicazione sul settore bancario, anche in questo caso la Commissione ha previsto che gli Stati membri predispongano una relazione sull'attuazione delle misure adottate sei mesi dopo la loro introduzione, consentendo così alla stessa Commissione di effettuare una valutazione sulla necessità di continuare ad applicare norme comportamentali di salvaguardia.

3.2 Segue: Le Comunicazioni sulle attività deteriorate e sulla ristrutturazione

Dopo pochi mesi dall'adozione della Comunicazione sulla ricapitalizzazione delle banche, la Commissione ha emanato un ulteriore provvedimento, teso ad integrare il nuovo quadro di riferimento in materia di aiuti alle istituzioni creditizie. Infatti, il 25 febbraio 2009 è stata adottata una terza Comunicazione[239], relativa al trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario (c.d. *impaired assets*).

L'esigenza di affrontare la questione relativa agli *impaired asset* era divenuta sempre più pressante, nella consapevolezza che l'incerta valutazione delle attività deteriorate nei bilanci delle banche stava alimentando notevolmente il clima di sfiducia, peraltro già molto diffuso, nei confronti del settore creditizio.

Inoltre, secondo le valutazioni della Commissione, tale problematica aveva anche indebolito l'effetto delle misure di sostegno pubblico alle banche, adottate sulla base delle precedenti Comunicazioni. Questa considerazione si era rivelata pertinente soprattutto con riferimento alle ricapitalizzazioni, che se da un lato avevano contribuito ad attenuare gli effetti della riduzione di valore delle attività, dall'altro lato erano state impiegate in grande parte per costituire riserve contro successive diminuzioni di valore degli *asstes*.

---

[239] In GUUE, serie C, 72 del 26 marzo 2009, p. 1 e ss.

Per tali ragioni, in consultazione con la BCE e sulla base delle raccomandazioni formulate il 5 febbraio 2009 dall'Eurosistema, la Commissione ha adottato la Comunicazione sugli *impaired assets*, nell'ottica di «conseguire gli obiettivi immediati di salvaguardia della stabilità finanziaria e di sostegno all'erogazione di prestiti bancari»[240].

Si noti che, anche in questa occasione, la Commissione ha evidenziato l'esigenza di conciliare gli obiettivi immediati di stabilità finanziaria con la necessità di evitare rischi di gravi distorsioni della concorrenza tra le banche, sia nell'ambito degli Stati membri, che su base transfrontaliera. A tale proposito, giova evidenziare, a livello generale, che le misure pubbliche di sostegno a fronte di attività deteriorate costituiscono aiuti di Stato, poiché esonerano la banca beneficiaria dalla necessità di registrare una perdita, o una riserva per un'eventuale perdita, sulle sue attività deteriorate, liberando capitale obbligatorio per altri usi. Ciò si verifica, in particolare, qualora le attività deteriorate vengano acquistate o assicurate a un valore superiore al prezzo di mercato o qualora il prezzo della garanzia non compensi lo Stato per la sua possibile passività massima a titolo della garanzia.

Pertanto, l'adozione indiscriminata di misure di sostegno a fronte di attività deteriorate potrebbe comportare conseguenze negative di duplice natura: da un lato l'indebolimento strutturale del settore bancario comunitario, con ripercussioni negative sul potenziale produttivo dell'economia generale,

[240] Cfr. Comunicazione del 25 febbraio 2009, par. 8.

dall'altro lato la necessità ricorrente di un intervento statale nel settore, con conseguenti oneri insostenibili per le finanze pubbliche.

Al fine di scongiurare l'insorgere di siffatte distorsioni, la Commissione ha auspicato che l'adozione di tali misure di sostegno venga attuata seguendo «un approccio comunitario comune e coordinato», che si prefigga i seguenti, vasti obiettivi:

- ristabilire la fiducia sui mercati, dimostrando la capacità di dare una risposta comunitaria efficace alla crisi finanziaria e creando i presupposti per ricadute positive fra gli Stati membri e sui mercati finanziari più in generale;
- limitare le ricadute negative fra Stati membri[241];
- tutelare il mercato unico nel settore dei servizi finanziari, garantendo la coerenza delle misure di sostegno a fronte di *impaired assets* introdotte dagli Stati membri e resistendo al protezionismo finanziario;
- garantire la conformità con le disposizioni in materia di controllo degli aiuti di Stato e con tutte le altre disposizioni giuridiche, assicurando una migliore coerenza tra le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate e riducendo al minimo le distorsioni della concorrenza e il *moral hazard*[242].

---

[241] L'introduzione di misure di sostegno a fronte di attività deteriorate in un primo Stato membro esercita pressioni sugli altri affinché seguano il suo esempio e rischia di scatenare una «gara di sovvenzioni» fra Stati membri.

[242] Cfr. Comunicazione del 25 febbraio 2009, par. 13.

In tale ottica, potranno considerarsi ammissibili solo le operazioni di sostegno a fronte di *impaired assets* che soddisfino i principi generali di necessità, di proporzionalità e di riduzione al minimo delle distorsioni della concorrenza. Inoltre, la possibilità per gli enti creditizi di usufruire di queste misure deve essere subordinata a criteri obiettivi e chiaramente definiti, al fine di evitare che le singole banche traggano vantaggi ingiustificati[243].

Per quanto riguarda la determinazione delle attività ammissibili al sostegno, al fine di favorire il confronto tra le banche e i loro profili di rischio nell'intera Ue, la Commissione statuisce la necessità di definire delle categorie di attività in base alla gravità della riduzione di valore. Gli Stati membri dovrebbero poi decidere quale categoria di attività sostenere e in quale misura, fermo restando l'esame della Commissione relativo al grado di deterioramento delle attività selezionate. Si noti che potranno considerarsi ammissibili solo le attività iscritte nel bilancio della banca beneficiaria entro una data limite

[243] In particolare, la Commissione ha statuito che l'ammissibilità alle misure di sostegno a fronte di attività deteriorate debba essere subordinata al rispetto dei seguenti criteri: «a) le richieste di aiuto devono rispettare l'obbligo di piena trasparenza e di trasmissione di un'informativa completa ex ante, da parte delle banche ammissibili, in merito alle attività deteriorate cui si applicheranno le misure di sostegno, sulla base di una valutazione adeguata, certificata da esperti indipendenti riconosciuti e convalidata dall'autorità di vigilanza competente, in linea con i principi di valutazione di cui alla sezione 5.5 (1). Tale comunicazione delle informazioni in merito alle attività deteriorate deve avvenire prima dell'intervento dello Stato, per consentire di stabilire l'importo dell'aiuto e l'entità delle perdite sostenute dalla banca per il trasferimento delle attività; b) le domande di aiuto delle singole banche devono essere seguite da un esame completo delle attività svolte dalla banca e del bilancio della banca stessa, onde valutarne l'adeguatezza patrimoniale e le prospettive di redditività futura (valutazione della capacità di ritorno a normali condizioni di redditività o «viability review»). Tale esame deve svolgersi contestualmente alla certificazione delle attività deteriorate coperte dal programma di sostegno ma, considerata la sua portata, può essere completato dopo l'ingresso della banca nel programma. L'esito dell'esame di redditività deve essere comunicato alla Commissione e sarà tenuto in considerazione nel valutare le necessarie misure di follow-up». Cfr. Comunicazione del 25 febbraio 2009, par. 20.

indicata nel programma di sostegno. E' di tutta evidenza, infatti, che la mancata individuazione di una data limite finirebbe per alimentare fenomeni inammissibili di *moral hazard*, non avendo le banche incentivi per attuare una corretta valutazione dei rischi per prestiti e altri investimenti futuri.

Con riferimento alla modalità di valutazione delle attività ammissibili al sostegno, la Commissione ribadisce la necessità che gli Stati membri seguano una metodologia generale definita a livello comunitario, «per ottimizzare l'efficacia delle misure di sostegno a fronte di attività deteriorate e ridurre i rischi di distorsioni e di arbitraggi dannosi, specialmente per le banche transfrontaliere»[244].

In particolare, in una prima fase, la valutazione delle attività dovrebbe avvenire, per quanto possibile, sulla base del loro valore corrente di mercato. A tale proposito, si evidenzia che in un contesto di crisi come quello attuale il valore corrente di mercato delle attività potrebbe discostarsi, anche in modo notevole, dal valore contabile, o essere addirittura inesistente per vera e propria mancanza di un mercato.

In una seconda fase, il valore attribuito agli *impaired assets* sarà inevitabilmente superiore a quello di mercato, al fine di ottenere l'effetto di sostegno. In tale circostanza, per garantire coerenza nella fase di valutazione della compatibilità dell'aiuto, la Commissione prenderà come riferimento il c.d. valore economico reale dell'attività, ovvero un valore economico a lungo

[244] Cfr. Comunicazione del 25 febbraio 2009, par. 37.

termine, sulla base dei flussi di cassa sottostanti all'attività e di orizzonti temporali più ampi.

Per quanto attiene, invece, al tipo di misura di sostegno da adottare (finanziamento completo, assicurazione, soluzione ibrida), la Commissione ha lasciato ampia flessibilità agli Stati, che potranno scegliere la soluzione ritenuta più adeguata in base al volume di attività della banca, della situazione specifica e dei vincoli di bilancio. In ogni caso, la soluzione scelta dovrà rispettare un principio generale di coerente e adeguata ripartizione degli oneri tra Stato e beneficiari, e i beneficiari dovranno farsi carico delle perdite derivanti dal trasferimento degli *assets*[245].

Tuttavia, nel caso in cui la valutazione degli *assets* risulti particolarmente complessa, la Commissione contempla la possibilità di adottare operazioni di sostegno alternative, tra cui la creazione di una *good bank*, attraverso la quale lo Stato possa acquisire le attività "buone" e non quelle deteriorate, o la nazionalizzazione della banca nell'ambito di una più ampia operazione di ristrutturazione e/o liquidazione.

Nella parte conclusiva del documento, infine, la Commissione effettua un rinvio alle previsioni della Comunicazione sulla ricapitalizzazione delle banche, adottata nel dicembre 2008, in quanto base di riferimento per la valutazione complessiva dell'operazione di ristrutturazione.

---

[245] Cfr. GIGLIO V., *Crisi finanziaria e aiuti di Stato alle banche in difficoltà*, in Schepisi C. (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 137.

La grande complementarietà esistente tra i documenti della Commissione è particolarmente evidente nella quarta Comunicazione, sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato, emanata il 23 luglio 2009[246] (c.d. comunicazione sulla ristrutturazione). Nell'ambito di tale Comunicazione, infatti, la Commissione chiarisce ulteriormente la *ratio* che ha guidato l'emanazione dei tre precedenti documenti, ovvero fornire «un quadro per una concessione coerente, da parte degli Stati membri, di garanzie pubbliche, di misure di ricapitalizzazione e di misure di sostegno a fronte di attività deteriorate», al fine di garantire che le misure di salvataggio possano realizzare pienamente gli obiettivi di stabilità finanziaria e di mantenimento dei flussi di credito, assicurando nel contempo parità di condizioni tra banche situate in Stati membri diversi o tra le banche che ricevono contributi pubblici e quelle che non li ricevono, evitando dannose gare di sovvenzioni, limitando il *moral hazard* e garantendo la competitività e l'efficienza delle banche europee nella Comunità e sui mercati internazionali[247].

Anche la quarta comunicazione si pone su tale tracciato, in modo che l'intero pacchetto di misure sia idoneo a garantire il coordinamento delle azioni di sostegno adottate dai singoli Stati membri, in una cornice generale di conformità ai principi fondamentali del buon funzionamento del mercato

[246] In GUUE, serie C, 195 del 19 agosto 2009.

[247] Cfr. Comunicazione del 23 luglio 2009, par. 2.

interno e della non discriminazione. In altre parole, le comunicazioni forniscono «una cornice generale per assicurare che gli interventi pubblici di ricapitalizzazione, di concessione di garanzie, di sostegno a fronte di attività deteriorate nel settore bancario siano coerenti con essa e tra di loro»[248].

Per quanto riguarda, in particolare, la Comunicazione del 23 luglio 2009, essa è specificamente dedicata ad illustrare le modalità in base alle quali la Commissione si obbliga a valutare gli aiuti per la ristrutturazione delle banche nell'attuale crisi. A tale proposito, la Commissione individua una serie di criteri che richiamano molto da vicino quelli già previsti nelle tre comunicazioni precedenti, ovvero: il ripristino della redditività a lungo termine; la condivisione degli oneri tra gli Stati e i beneficiari delle misure di sostegno; la limitazione delle distorsioni al libero gioco della concorrenza.

Per quanto attiene al primo aspetto, la Commissione precisa che, qualora uno Stato membro abbia l'obbligo di presentare un piano di ristrutturazione[249] sulla base di precedenti orientamenti o decisioni della Commissione, tale piano dovrebbe essere completo, dettagliato, basato su un concetto coerente, e dimostrare in che modo la banca ripristinerà, non appena possibile, la redditività a lungo termine senza aiuti di Stato[250]. In particolare,

---

[248] Così, DIVERIO D., *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, cit., p. 183.

[249] La Commissione fornisce agli Stati un modello indicative di piano di ristrutturazione nell'allegato della Comunicazione in esame.

[250] Il piano di ristrutturazione, in particolare, dovrebbe fornire informazioni sul modello aziendale del beneficiario compresi, in particolare, struttura organizzativa, finanziamento (dimostrando la redditività della struttura di finanziamento a breve e a lungo termine), governo societario (dimostrando la prevenzione di conflitti di interessi nonché i

giova precisare che la redditività a lungo termine potrà considerarsi raggiunta quando la banca sarà in grado di coprire tutti i suoi costi, compresi ammortamento e oneri finanziari, e di fornire un adeguato rendimento del capitale, tenendo conto del profilo di rischio. Obiettivo della Commissione, pertanto, è garantire che l'operazione di ristrutturazione consenta alla banca ristrutturata di riuscire a competere sul mercato dei capitali in base ai propri meriti.

Con riferimento alla durata del periodo di ristrutturazione, la Commissione precisa che «dovrebbe essere il più breve possibile», anche se, in considerazione della portata dell'attuale crisi, potrebbero essere presi in considerazione periodi più lunghi del consueto; in ogni caso, per essere realmente efficace e permettere un ripristino credibile della redditività della banca, la ristrutturazione non dovrebbe avere una durata superiore ai cinque anni.

Nella Comunicazione viene presa in considerazione anche l'ipotesi che, per ripristinare la redditività, siano necessari ulteriori aiuti rispetto a quelli inizialmente previsti dal piano di ristrutturazione. A tale proposito, la Commissione stabilisce che, qualora ricorra tale circostanza, gli ulteriori aiuti

---

necessari cambiamenti di gestione), gestione dei rischi (compresa l'informativa in merito alle attività deteriorate e la costituzione di riserve adeguate a fronte delle attività deteriorate attese) e gestione delle attività/passività, generazione di flussi finanziari (che dovrebbero raggiungere livelli sufficienti senza sostegno da parte dello Stato), impegni fuori bilancio (dimostrandone la sostenibilità e il consolidamento quando la banca vanta un'esposizione significativa), effetto leva, adeguatezza patrimoniale attuale e in prospettiva in linea con il regolamento di vigilanza applicabile (in base ad una valutazione prudente e su una costituzione adeguata di riserve), struttura di incentivi retributivi (dimostrando come promuove la redditività a lungo termine del beneficiario).

dovranno essere oggetto di una notifica individuale *ex ante* e che ciò costituirà un ulteriore elemento del quale la Commissione terrà conto nella sua decisione definitiva[251].

Con riferimento al secondo aspetto, ovvero la condivisione degli oneri tra lo Stato e la banca beneficiaria delle misure di sostegno, la Commissione indica che, per evitare fenomeni di *moral hazard* e limitare l'importo degli aiuti al minimo necessario, la banca e i detentori del suo capitale dovrebbero contribuire alla ristrutturazione il più possibile, attraverso le proprie risorse, anche procedendo alla vendita di attività[252].

In ogni caso, gli aiuti alla ristrutturazione dovrebbero limitarsi alla copertura dei costi necessari al ripristino della redditività. Da questo principio emerge il divieto per la banca di impiegare le risorse pubbliche per finanziare attività che distorcano il mercato e non siano connesse al processo di ristrutturazione, come, ad esempio, acquisizioni di partecipazioni in altre imprese o nuovi investimenti, a meno che non siano essenziali per il ripristino della redditività della banca stessa.

Per quanto attiene, infine, al terzo aspetto approfondito dalla Commissione, ovvero la limitazione di eventuali distorsioni alla concorrenza, nella Comunicazione vengono forniti orientamenti in merito all'applicazione di

---

[251] Cfr. Comunicazione del 23 luglio 2009, par. 16.

[252] La Commissione precisa altresì che qualsiasi deroga da un'adeguata condivisione degli oneri ex ante che sia stata eccezionalmente concessa nella fase di salvataggio per ragioni di stabilità finanziaria dovrà in ogni caso essere compensata da un ulteriore contributo in una fase successiva della ristrutturazione, ad esempio sotto forma di clausole di recupero («claw-back»). Cfr. Comunicazione del 23 luglio 2009, par. 25.

misure efficaci e proporzionate che limitino tali distorsioni. In particolare, siffatte misure dovranno essere individuate sulla base, in primo luogo, dell'importo degli aiuti concessi: è di tutta evidenza, infatti, che maggiore sarà la condivisione degli oneri e il contributo proprio dei beneficiari, minori saranno le conseguenze negative connesse al rischio morale. L'applicazione delle misure dipenderà, in secondo luogo, dalle caratteristiche del mercato sul quale opererà la banca beneficiaria dopo la ristrutturazione: l'applicazione di misure restrittive, ad esempio sotto forma di cessioni o di impegni comportamentali, non sarà necessaria se, a seguito di una valutazione delle dimensioni e dell'importanza relativa che la banca avrà una volta raggiunta la redditività, dovesse emergere la presenza di una concorrenza effettiva nel mercato in questione. Ad ogni modo, la Commissione precisa che tali misure dovranno essere sempre adeguate alle caratteristiche del mercato, al fine di mantenere una concorrenza effettiva su di esso, senza tuttavia compromettere le prospettive di rispristino della redditività della banca.

Anche in questo caso, la Commissione ha esposto alcune considerazioni in merito alla necessità di imporre ai beneficiari delle misure di natura comportamentale. In particolare, viene ribadito il principio secondo il quale gli aiuti di Stato non devono essere utilizzati dalle banche che ne beneficiano per mettere in atto iniziative a scapito dei concorrenti che non godono di un sostegno pubblico.

Si pensi, ad esempio, all'acquisizione di imprese concorrenti. A tale proposito, la Commissione precisa che siffatte operazioni dovrebbero essere vietate almeno per i tre anni successivi all'erogazione della misura di sostegno, se non fino alla conclusione del periodo di ristrutturazione, qualora l'entità e la durata dell'aiuto lo rendano necessario[253]. E ancora, la Commissione stabilisce che gli aiuti non possono essere impiegati per offrire condizioni contro le quali non possono competere i concorrenti che non usufruiscono di sostegno pubblico, ad esempio per quanto riguarda tassi o garanzie.

Infine, viene stabilito il carattere temporaneo della Comunicazione, la cui adozione è stata giustificata dalla portata eccezionale della crisi del settore finanziario, e che, pertanto, dovrebbe avere applicazione limitata nel tempo. In particolare, la Commissione ha precisato che la comunicazione sarà applicata nella valutazione degli aiuti notificati entro il 31 dicembre 2010.

In definitiva, anche nella Comunicazione sulla ristrutturazione emerge con chiarezza l'intento della Commissione di individuare orientamenti comuni che guidino gli Stati membri nel processo di ripristino della stabilità finanziaria e dei flussi di credito, preservando l'integrità del mercato interno e lo sviluppo delle banche a livello comunitario; ciò nell'ottica di favorire il collocamento

[253] Le acquisizioni possono essere autorizzate dalla Commissione, in circostanze eccezionali e fermo restando l'obbligo di notifica, qualora facciano parte di un processo di consolidamento necessario per ripristinare la stabilità finanziaria o garantire una concorrenza effettiva. Nella Comunicazione viene precisato che in tali circostanze il processo di acquisizione dovrebbe rispettare i principi di pari opportunità per tutti i potenziali acquirenti ed il risultato dovrebbe garantire condizioni di concorrenza effettiva sui mercati rilevanti.

delle banche europee in una posizione forte nel mercato globale, una volta superata la crisi economico-finanziaria.

Come indicato, nel caso della Comunicazione sulla ristrutturazione la Commissione aveva fissato al 31 dicembre 2010 il termine per la sua applicazione. Tale scadenza è stata in seguito oggetto di proroga, ad opera di una successiva Comunicazione, adottata il 1° dicembre 2010, relativa proprio all'applicazione, dal 1° gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria[254] (c.d. comunicazione di proroga).

Con tale comunicazione, infatti, viene estesa fino al 31 dicembre 2011 la validità della comunicazione sulla ristrutturazione, l'unica delle quattro adottate per la quale era stato precisato un termine per l'applicazione. Inoltre, viene precisato che le comunicazioni sul settore bancario, sulla ricapitalizzazione e sulle attività deteriorate sarebbero rimaste in vigore al fine di fornire orientamenti sui criteri per valutare la compatibilità degli aiuti collegati alla crisi, in quanto la Commissione riteneva ancora sussistere le condizioni per l'approvazione degli aiuti di Stato a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera *b)*, TFUE.

Il successivo inasprirsi delle tensioni sui mercati dei debiti sovrani registrato nel 2011, che ha posto il settore bancario dell'Unione sotto una pressione crescente, in particolare in termini di accesso ai mercati del

[254] In GUUE, serie C, 327 del 7 dicembre 2010, pp. 7 ss.

finanziamento a termine, ha reso necessaria l'adozione del c.d. pacchetto per il settore bancario, concordato dai capi di Stato e di governo nel loro incontro del 26 ottobre 2011[255], al fine di ristabilire la fiducia nel settore bancario mediante garanzie sul finanziamento a medio termine e la creazione di una riserva temporanea di capitale, corrispondente a un coefficiente patrimoniale pari al 9 % di capitale di qualità più elevata, tenuto conto della valutazione di mercato delle esposizioni di debito sovrano.

Nonostante tali misure, la Commissione ha ritenuto che le condizioni per l'approvazione degli aiuti di Stato a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera *b)*, continuassero a sussistere anche dopo la fine del 2011.

Per tale ragione, la Commissione ha adottato un'ulteriore Comunicazione[256], relativa all'applicazione dal 1° gennaio 2012, con alcune modifiche[257], delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno

---

[255] La Dichiarazione dei capi di Stato o di governo dell'UE del 26 ottobre 2011 è disponibile sul sito istituzionale del Consiglio europeo: http://www.consilium.europa.eu.

[256] Cfr. Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2012 delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, in GUUE, serie C, 357 del 6 dicembre 2011.

[257] La Comunicazione del dicembre 2011, al fine di tener conto del mutato profilo di rischio delle banche rispetto alla situazione registrata all'inizio della crisi, chiarisce ulteriormente e aggiorna le precedenti comunicazioni sotto determinati aspetti. Infatti, essa stabilisce le necessarie modifiche in relazione ai parametri per la valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato collegati alla crisi, forniti alle banche a partire dal 1° gennaio 2012. In particolare, tale comunicazione: «a) integra la comunicazione sulla ricapitalizzazione, fornendo orientamenti più dettagliati per garantire un'adeguata remunerazione dei titoli di capitale che non hanno un rendimento fisso; b) illustra in che modo la Commissione procederà a una valutazione proporzionale della redditività a lungo termine delle banche nel contesto del pacchetto per il settore bancario; e c) introduce un metodo rivisto per garantire che le commissioni da versare in cambio di garanzie sulle passività bancarie siano sufficienti per limitare l'aiuto al minimo indispensabile, con l'obiettivo di garantire che il metodo tenga conto della recente maggiore differenziazione dei margini differenziali sui CDS e dell'impatto dei margini differenziali sui CDS del debito sovrano». Si v. il par. 5 della Comunicazione in esame.

alle banche nel contesto della crisi finanziaria, con la quale è stato precisato che le comunicazioni sul settore bancario, sulla ricapitalizzazione e sulle attività deteriorate sarebbero rimaste in vigore dopo il 31 dicembre 2011, così come la comunicazione sulla ristrutturazione.

4. Le misure adottate a sostegno dell'economia reale

4.1 Il Piano europeo di ripresa economica

Come analizzato in precedenza, in Europa la gravità della crisi si è manifestata inizialmente nel settore creditizio, spingendo la Commissione ad adottare un insieme di misure finalizzate a fornire agli Stati un quadro comune di regole all'interno del quale muoversi per reagire in modo coordinato alla crisi finanziaria.

La crisi, tuttavia, si è pienamente manifestata, a partire dall'autunno del 2008, anche nell'economia reale, determinando una forte contrazione del credito, dei livelli di produzione e di investimenti, nonché dei consumi, portando ad un forte deterioramento della situazione economica generale[258].

---

[258] Sugli aiuti di Stato a sostegno dell'economia reale si v., tra gli altri, F. BESTAGNO, *Gli aiuti di Stato in tempo di crisi: il sostegno all'economia reale tra misure nazionali e piano europeo di ripresa*, in Ligustro A. e Sacerdoti G. (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 691-709; COMITO V., *La globalizzazione, la crisi economica e la costruzione europea*, in Cantaro A. (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 275-288; N.E. FARANTOURIS, *Firms*

L'aggravarsi della situazione economica europea ha indotto la Commissione ad intervenire in sostegno anche della produzione, della domanda e degli investimenti, attraverso l'adozione di comunicazioni con le quali sono state individuate condizioni temporanee di ammissibilità di varie misure di aiuto, pur nell'ottica di non pregiudicare l'equilibrio del mercato interno e gli obiettivi comuni dell'Unione nel medio e lungo periodo.

In tale ottica, la Commissione ha adottato, il 26 novembre 2008, il Piano europeo di ripresa economica[259], «volto a contenere la crisi, a stimolare la domanda e ad alimentare la fiducia», al fine di salvare «centinaia di migliaia di posti di lavoro e mantenendo in attività piccole e grandi imprese fintanto che non riprenderà la crescita»[260].

Tale piano è stato adottato nella convinzione che interventi nazionali adeguatamente coordinati siano in grado di attenuare l'impatto della recessione a breve termine e di promuovere altresì le riforme strutturali necessarie per aiutare l'Unione a uscire più forte dalla crisi, senza compromettere la sostenibilità finanziaria a lungo termine.

---

in Difficulty and State Aids: A Compatibility Analysis, in *European Competition Law Review*, 2009, pp. 494-504; F. FERRARO, *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4/2010, pp. 335-356; F. JENNY, *La crise économique et financière, la régulation et la concurrence, in Concurrences*, 2/2009, pp. 59-68; E. MOSTACCI, *Stati finanziari e mercati sovrani: la crisi economica e gli strumenti per fronteggiarla*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2009, pp. 305-325; U. SOLTÉSZ e C. VON KÖCKRITZ, *The "Temporary Framework": the Commission's response to the crises in the real economy*, in *European Competition Law Review*, 2010, pp. 106-115;

[259] Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, COM (2008) 800.

[260] Si v. l'introduzione del Presidente José Manuel Durão Barroso alla Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, COM (2008) 800.

Gli obiettivi strategici del piano di ripresa sono i seguenti:

- stimolare rapidamente la domanda e far rinascere la fiducia tra i consumatori;
- ridurre il costo umano della crisi economica e attenuarne le ripercussioni sulle categorie più vulnerabili[261];
- accelerare la transizione verso un'economia basata sulla conoscenza, che sia anche più innovativa e a basse emissioni di carbonio, al fine di favorire la promozione delle nuove tecnologie, creare nuovi posti di lavoro "verdi" e aprire nuove opportunità su mercati mondiali in rapida espansione.

Il piano si basa, in particolare, su due elementi principali, tra loro interconnessi.

Il primo elemento è costituito dall'adozione di misure a breve termine, finalizzate a rilanciare la domanda, migliorare l'occupazione e contribuire a far rinascere la fiducia nel sistema economico.

Il secondo elemento è rappresentato dalla messa in atto di investimenti intelligenti, idonei a garantire una maggiore crescita e prosperità a lungo termine.

A tale scopo, nella Comunicazione la Commissione propone che gli Stati membri e l'Ue raggiungano un accordo per un incentivo finanziario del

[261] A tale proposito, il Piano propone di prendere provvedimenti per contribuire ad arginare la perdita di posti di lavoro e aiutare successivamente le persone a rientrare nel mercato del lavoro anziché affrontare un lungo periodo di disoccupazione.

valore di 200 miliardi di euro (1,5% del Pil), al fine di rilanciare la domanda, nel pieno rispetto del patto di stabilità e di crescita.

La Comunicazione individua, inoltre, una serie di iniziative volte ad applicare la disciplina in materia di aiuti di Stato in modo flessibile, al fine di affrontare efficacemente la crisi in atto, pur nel rispetto del principio di libera concorrenza nei mercati. Un esempio è costituito dalla dichiarata intenzione della Commissione di autorizzare in via temporanea gli Stati membri a facilitare l'accesso ai finanziamenti alle imprese mediante garanzie e prestiti sostenuti da misure d'aiuto agli investimenti[262].

Qualunque azione di sostegno all'economia reale non può, tuttavia, prescindere da una stabilizzazione del sistema bancario. La Commissione evidenzia in tale sede la sua consapevolezza di tale ineludibile passaggio, affermando che «per arrestare la recessione e promuovere una ripresa celere e sostenibile, occorre anzitutto stabilizzare il sistema bancario». Le banche dovranno, quindi, riassumere «il loro ruolo normale, che consiste nel fornire liquidità e nel sostenere gli investimenti nell'economia reale» e gli Stati membri «dovranno utilizzare il consistente sostegno finanziario fornito al settore bancario per favorire il ritorno alle normali attività di prestito e garantire che i mutuatari beneficino delle diminuzioni dei tassi d'interesse centrali»[263].

---

[262] Si v. il par. 2.3.1 della Comunicazione.

[263] Si v. il par. 2.1.2 della Comunicazione.

4.2 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

Al fine di fornire agli Stati ulteriori indicazioni in merito alle misure temporanee delle quali essi possono disporre per superare la crisi, nel dicembre 2008 la Commissione ha adottato un'ulteriore Comunicazione, con la quale ha indicato 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[264]. Tale documento costituisce, senza dubbio, il testo più rilevante in tale contesto, per la sua portata orizzontale e non settoriale.

Come indicato nella Comunicazione, pur non rappresentando gli aiuti di Stato una cura miracolosa contro la crisi, un sostegno pubblico ben indirizzato alle imprese può costituire un elemento utile ai fini del mantenimento degli investimenti e del superamento della crisi. Tuttavia, è necessario che sia garantito uno stretto coordinamento a livello europeo delle misure di aiuto nazionali. Infatti, il contesto di crisi potrebbe spingere gli Stati ad agire individualmente, dando origine ad una pericolosa gara di aiuti

[264] Comunicazione della Commissione del 17 dicembre 2008 - 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, in GUUE, serie C, 16 del 22 gennaio 2009, pp. 1 ss.

finanziari a sostegno delle rispettive imprese, che rischierebbe di danneggiare gravemente l'unità del mercato interno. Per tale ragione, la Commissione giudica indispensabile che la concessione degli aiuti venga realizzata in condizioni di parità tra le imprese europee e che si eviti l'avvio di una spirale protezionistica, che si rivelerebbe insostenibile e dannosa per l'Unione nel suo insieme.

Nell'ambito della Comunicazione in parola, la Commissione ha effettuato una ricognizione delle molteplici possibilità di sostegno pubblico messe a disposizione degli Stati membri dall'esistente normativa sugli aiuti di Stato e ha presentato ulteriori misure di aiuto, che gli Stati possono concedere in via temporanea, al fine di porre rimedio alle difficoltà delle imprese nell'accesso ai finanziamenti e per promuovere investimenti che perseguano obiettivi ambientali[265]. In tale ottica, la Comunicazione costituisce una sorta di linea guida per i Governi, ai fini dell'elaborazione degli schemi generali di intervento pubblico straordinario nell'economia nazionale.

Le misure aggiuntive temporanee sono state previste dalla Commissione sul fondamento giuridico dell'(allora) art. 87, par. 3, lett. *b)* del Trattato CE (ora art. 107 TFUE), analogamente a quanto effettuato con le comunicazioni a sostegno del settore bancario. Ad avviso della Commissione, infatti, al di là del sostegno di emergenza al sistema finanziario, la crisi

---

[265] Sul Quadro di riferimento temporaneo si v. DIVERIO D., *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, cit., pp. 191-209 e F. BESTAGNO, *Gli aiuti di Stato in tempo di crisi: il sostegno all'economia reale tra misure nazionali e piano europeo di ripresa*, cit., pp.695-709.

mondiale richiedeva una risposta politica eccezionale, dati i suoi effetti in tutti gli Stati membri, e avrebbe comportato un aumento della disoccupazione, un calo della domanda e un deterioramento delle finanze pubbliche.

In considerazione, quindi, della gravità della crisi e dei suoi effetti per l'economia degli Stati membri, la Commissione ha reputato che determinate misure temporanee di aiuto fossero giustificate e potessero essere dichiarate compatibili con il mercato comune sulla base dell'allora art. 87, par. 3, lett. *b)* del Trattato CE. Nell'effettuare tale valutazione, peraltro, la Commissione si è proclamata essa stessa rispettosa della giurisprudenza comunitaria sul punto, nonché della propria prassi applicativa, che hanno fornito costantemente un'interpretazione molto rigorosa della norma[266].

In tale contesto, la Commissione ha previsto alcune modifiche al tradizionale quadro normativo indicato per alcune misure di sostegno pubblico.

Le misure di aiuto interessate da tale deroghe anti-crisi sono le seguenti:

- aiuti *de minimis*;
- aiuti concessi sotto forma di garanzie;

---

[266] Con riferimento alla giurisprudenza comunitaria, si v. tra le altre, Cause riunite T-132/96 e T-143/96, *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH/Commissione*, Racc.

1999, pag. II-3663, punto 167. Per quanto attiene alla prassi decisionale della Commissione, invece, si vedano: Decisione 98/490/CE della Commissione nel caso C 47/96*, Crédit Lyonnais* (GU L 221 dell'8.8.1998, pag. 28), punto 10.1; decisione 2005/345/CE della Commissione nel caso C 28/02*, Bankgesellschaft Berlin* (GU L 116 del 4.5.2005, pag. 1), punti 153 e segg., e decisione 2008/263/CE della Commissione nel caso C 50/06, *BAWAG* (GU L 83 del 26.3.2008, pag. 7), punto 166. Cfr. decisione della Commissione nel caso NN 70/07, *Northern Rock* (GU C 43 del 16.2.2008, pag. 1) e decisione della Commissione nel caso NN 25/08, *Aiuti per il salvataggio a favore di WestLB* (GU C 189 del 26.7.2008, pag. 3).

- aiuti sotto forma di tasso di interesse agevolato;
- aiuti per la produzione di prodotti "verdi";
- misure relative al capitale di rischio;
- assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

A tale riguardo, particolarmente interessanti sono le indicazioni fornite in materia di aiuti *de minimis*.

Come già evidenziato nel corso della presente trattazione, in base alla disciplina "tradizionale" degli aiuti di Stato, «l'importo complessivo degli aiuti *de minimis* concessi ad una medesima impresa non deve superare i 200.000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari»[267]. Con la Comunicazione in esame, invece, la Commissione ha introdotto la possibilità per gli Stati di prevedere la concessione di aiuti *de minimis* superiori alla soglia massima indicata nel relativo Regolamento. In particolare, tali aiuti non dovranno essere superiori ad una sovvenzione diretta in denaro dell'importo di 500.000 euro per impresa; peraltro, l'erogazione dell'aiuto deve essere condizionata alla verifica, da parte dello Stato membro interessato, che gli aiuti eventualmente già ricevuti dall'impresa non comportino il superamento della citata soglia, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2008 e il 31 dicembre 2010.

La concessione della misura di sostegno è subordinata, inoltre, al soddisfacimento di altre condizioni[268], tra le quali il fatto che l'impresa

---

[267] Si v. l'art. 2 del Regolamento *de minimis*.

[268] Tutte le condizioni sono precisate dalla Commissione al par. 4.2.2. della Comunicazione. Si indicano di seguito quelle che non sono state già evidenziate nella trattazione: 1) l'aiuto è concesso sotto forma di regime; 2) non possono beneficiare del

beneficiaria non si trovi in una situazione di difficoltà[269] alla data del 1° luglio 2008. In tal modo, la Commissione vuole garantire che l'aiuto venga concesso solo a favore di imprese che si siano trovate in condizioni di difficoltà a causa della crisi finanziaria ed economica mondiale.

La Commissione ha attuato tali deroghe a causa delle gravi ripercussioni della crisi, che ha colpito non solo le imprese strutturalmente deboli, ma anche quelle fondamentalmente sane, a causa dell'improvvisa carenza, se non addirittura dell'indisponibilità, di credito.

Si evidenzia che il Quadro temporaneo è stato oggetto di alcune modifiche nei mesi successivi, finalizzate a prevedere, anche per il settore agricolo, degli aiuti di importo limitato, in considerazione delle difficoltà sempre crescenti riscontrate nell'accesso al finanziamento anche da parte delle aziende attive nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli[270].

---

regime di aiuto le imprese che operano nel settore della pesca; 3) l'aiuto non costituisce aiuti alle esportazioni né aiuti che favoriscono i prodotti nazionali rispetto ai prodotti importati; 4) l'aiuto può essere concesso solo fino al 31 dicembre 2010; 5) il regime di aiuto non si applica alle imprese che operano nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli. Esso è applicabile alle imprese che operano nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli, tranne quando l'importo dell'aiuto è fissato in base al prezzo o al quantitativo di tali prodotti acquistati da produttori primari o immessi sul mercato dalle imprese interessate o quando l'aiuto è subordinato al fatto di venire parzialmente o interamente trasferito a produttori primari.

[269] La Commissione precisa che, ai fini di tale Comunicazione, per «impresa in difficoltà» si debba intendere:

- per le imprese di grandi dimensioni, un'impresa in difficoltà ai sensi del punto 2.1 degli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà;
- per le PMI, un'impresa in difficoltà ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 7, del regolamento generale di esenzione per categoria.

[270] Cfr. Comunicazione della Commissione che modifica il quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al

Inoltre, a causa della fragilità della ripresa, la Commissione ha ritenuto prematuro far scadere il Quadro di riferimento temporaneo alla fine del 2010 e ha approvato, il 1° dicembre 2010, una proroga al termine, fissandolo per il 31 dicembre 2011[271]. Contestualmente, ha previsto alcune modifiche, rendendo più rigorose le condizioni di concessione delle misure, al fine di favorire un passaggio naturale al normale regime di aiuti di Stato.

finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, in GUUE, serie C, 261 del 31 ottobre 2009.

[271] Cfr. 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, in GUUE, serie C dell'11 gennaio 2009, p. 5.

Capitolo 3

L'attuazione delle nuove disposizioni europee in materia di aiuti di *Stato e di aiuti* agli *Stati*

1. L'attuazione dei nuovi strumenti di *governance* economica europea: il salvataggio degli Stati membri a rischio di default

1.1 Gli aiuti forniti all'Irlanda e al Portogallo

Come analizzato nel corso del capitolo precedente, l'esplodere della crisi dei debiti sovrani ha indotto l'Unione ad istituire nuovi meccanismi in grado di far fronte più efficacemente alle situazioni di grave crisi economica di uno Stato membro.

Tali meccanismi sono stati concretamente attuati per la prima volta in favore della Grecia, che fu il primo Paese membro a manifestare tutte le proprie debolezze in seguito al propagarsi della crisi in Europa.

Successivamente, si sono registrati ulteriori casi di salvataggio di uno Stato membro da parte delle Istituzioni europee, che hanno fornito assistenza economica in favore di altri quattro Stati per i quali l'ipotesi di *default* si era rivelata drammaticamente realistica, ovvero: Irlanda, Portogallo, Spagna e Cipro.

Per quanto attiene all'Irlanda, essa è stata negli ultimi anni sempre più oggetto di pressioni sui mercati finanziari, a causa delle crescenti preoccupazioni in merito alla sostenibilità delle sue finanze pubbliche e della necessità di adottare vaste misure di sostegno pubblico al settore finanziario. La crisi del settore bancario, infatti, originata dal collasso del settore immobiliare e delle opere di costruzione, sui quali le banche erano eccessivamente esposte, ha avuto conseguenze drammatiche, sia per l'economia reale, che per le finanze pubbliche irlandesi, aggravando l'impatto della recessione.

Peraltro, il calo delle entrate fiscali e l'incremento della spesa ciclica, dovuti soprattutto all'aumento della disoccupazione, avevano contribuito a innalzare fortemente il disavanzo pubblico e il debito rispetto ai valori, positivi, registrati dall'Irlanda negli anni precedenti alla crisi.

Le forti preoccupazioni del mercato erano conseguenza diretta della stretta interconnessione, apparsa durante la crisi, tra la solvibilità dello Stato e quella del sistema bancario irlandese. Tali preoccupazioni hanno condotto, a loro volta, ad un forte aumento del rendimento delle obbligazioni sovrane

irlandesi, mentre il sistema bancario nazionale è stato di fatto tagliato fuori dai finanziamenti dei mercati internazionali.

La situazione è giunta ad uno stadio di particolare gravità nell'ultimo trimestre del 2010, quando la combinazione tra la grave crisi economica e la crisi del settore bancario, caratterizzato da enormi perdite, ha prodotto una pressione insostenibile sul debito sovrano irlandese. Per far fronte al peggioramento della situazione, in considerazione delle gravi perturbazioni economiche e finanziarie, causate da circostanze eccezionali e non dipendenti dal controllo del governo, il 21 novembre 2010 le Autorità irlandesi hanno ufficialmente chiesto sostegno finanziario all'Unione europea, agli Stati dell'Eurozona e al Fondo monetario internazionale (FMI), al fine di assicurare il corretto funzionamento del sistema bancario e salvaguardare la stabilità finanziaria nell'Unione e nella zona dell'euro.

A seguito di tale richiesta, il 28 novembre 2010, la Commissione, la BCE, il FMI e le Autorità irlandesi hanno raggiunto un accordo a livello tecnico su un ampio pacchetto di misure per il periodo 2010-2013, finalizzato «a ripristinare la fiducia dei mercati finanziari nell'Irlanda e nel suo settore bancario, consentendo all'economia di tornare ad una crescita sostenibile»[272].

Tale programma, in conformità al Reg. n. 407/2010, di istituzione del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, ha previsto un prestito di 85 miliardi di euro a favore dell'Irlanda, da erogarsi tra il mese di dicembre

[272] Cfr. Decisione di esecuzione del Consiglio, del 7 dicembre 2010, che fornisce all'Irlanda assistenza finanziaria dell'Unione (2011/77/UE), par. 3.

2010 e il dicembre 2013, di cui 35 miliardi di euro per il ripristino della redditività delle banche. Nel programma è stata stabilita anche la cessazione dell'attività di due banche nazionali (Anglo Irish Bank e INBS) e la ricapitalizzazione e ristrutturazione di altri istituti di credito, conformemente alle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato[273].

Sulla spinta di tali misure, la situazione economica e finanziaria irlandese si è inizialmente stabilizzata per poi andare incontro ad una fase di miglioramento: secondo le valutazioni del Consiglio europeo[274], infatti, nel complesso l'Irlanda ha rispettato le condizioni del programma di assistenza finanziaria, raggiungendo pienamente l'obiettivo 2011 relativo al disavanzo di bilancio (10,6%). Anche con riferimento al 2012 si è registrata un'ottima previsione, mirando il Paese ad un disavanzo di bilancio dell'8,6% del Pil, in linea con il massimale previsto dal programma. Inoltre, i piani di risanamento di bilancio a medio termine sono stati risultati coerenti con i massimali di disavanzo indicati nel programma e con un disavanzo inferiore al 3% del Pil entro il 2015.

---

[273] Si è prevista, inoltre, al fine di rafforzare la struttura economica irlandese, l'adozione di alcune misure strategiche per rafforzare la concorrenza nei mercati dei prodotti e dell'energia e in altre reti di settori. In tale ambito, rientrano: l'introduzione di cambiamenti legislativi volti a eliminare le restrizioni al commercio e alla concorrenza in settori protetti; gli interventi per risolvere il problema dell'attuale esclusione di determinati settori dall'ambito di operatività della legislazione nazionale sulla concorrenza; il rafforzamento delle azioni deterrenti nei confronti di comportamenti anticoncorrenziali. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione sulla politica di concorrenza 2010*, COM(2011) 328 definitivo, Bruxelles, 10 giugno 2011, p. 16.

[274] Si v. Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Irlanda e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Irlanda 2012-2015, parr. 9-11, COM(2012) 316 definitivo, Bruxelles, 30 maggio 2012.

Anche con riferimento all'obiettivo di risanamento del settore bancario i risultati sono stati soddisfacenti: infatti, sono stati fatti progressi consistenti verso gli obiettivi di riduzione della leva finanziaria delle banche previsti dal programma. Nella fattispecie, due banche nazionali hanno conseguito con anticipo l'obiettivo del rapporto prestiti/depositi del 122,5 %, originariamente previsto entro la fine del 2013, o si avvicinano rapidamente a tale traguardo[275].

Infine, sono stati rilevati notevoli progressi anche per quanto riguarda le riforme strutturali indicate nel programma di assistenza, finalizzate a migliorare la competitività e ad incentivare la creazione di occupazione.

Per quanto riguarda il Portogallo, il 7 aprile 2011, anch'esso si è visto costretto a richiedere ufficialmente assistenza finanziaria all'Unione europea, agli Stati dell'Eurozona e al FMI, a seguito di un periodo di forte crisi, caratterizzato da crescenti pressioni sui mercati finanziari, anche in questo caso dovute alle preoccupazioni sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, causate anche da un drastico incremento degli *spread* del debito sovrano.

In particolare, la debolezza generale dell'economia e il forte aumento della disoccupazione (11,2% alla fine del 2010) hanno determinato disavanzi pubblici consistenti, superiori al 10% del Pil nel 2009 e al 9% nel 2010, valori

---

[275] Proprio in ragione di tale soddisfacente avanzamento, nel gennaio 2013 il Consiglio ha adottato una decisione tesa a modificare il quadro di monitoraggio previsto dal programma per la riduzione della leva finanziaria delle banche. Cfr. Decisione di esecuzione del Consiglio del 22 gennaio 2013

che modifica la decisione di esecuzione 2011/77/UE che fornisce all'Irlanda assistenza finanziaria dell'Unione (2013/48/UE), in GUUE, serie L, 21 p. 30.

di gran lunga maggiori al dato registrato nel 2008, pari al 3,5%. La criticità delle finanze pubbliche, associata ad una pallida prospettiva di crescita economica, hanno determinato un deterioramento della fiducia e pressioni sempre crescenti sui mercati dei titoli sovrani. A seguito di ribassi consecutivi del *rating* dei titoli di Stato portoghesi da parte delle agenzie di *rating*, il Paese non è più stato in grado di rifinanziarsi a tassi che fossero compatibili con la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine. Contestualmente, il settore bancario, fortemente dipendente dai finanziamenti esterni, soprattutto dell'area dell'euro, si è visto sempre più preclusa la possibilità di finanziarsi sui mercati.

Per arginare la forte crisi, il 3 maggio 2011, il governo portoghese ha così trovato un accordo con la Commissione, la BCE e il FMI su un ampio programma triennale di aggiustamento economico e finanziario[276], finalizzato a ripristinare la fiducia nei titoli del debito sovrano e nel settore bancario e a sostenere la crescita e l'occupazione.

Tale programma, anch'esso definito in conformità al Reg. n. 407/2010, di istituzione del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, ha previsto un prestito di 78 miliardi di euro a favore del Portogallo, da erogarsi tra il mese di giugno 2011 e il mese di giugno 2014, di cui un ammontare massimo di 12 miliardi a favore del settore bancario.

[276] Si v. Decisione di esecuzione del Consiglio del 30 maggio 2011 sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo (2011/344/UE).

Nello specifico, tale programma prevede le misure seguenti:

- l'adozione di profonde riforme strutturali, per stimolare la crescita potenziale, migliorare l'occupazione e incrementare la competitività. A tale proposito, sono previste riforme del mercato del lavoro, del sistema giudiziario, delle industrie di rete, dei settori dell'edilizia e dei servizi, e anche del sistema tributario;
- l'attuazione di un piano di risanamento finanziario credibile ed equilibrato, basato su misure finanziarie strutturali e su un migliore controllo finanziario dei partenariati pubblici privati e delle imprese di proprietà pubblica, al fine di portare il rapporto tra debito pubblico lordo/Pil su un percorso stabile di discesa a medio termine;
- la messa in atto di misure di ricapitalizzazione e di riduzione della leva finanziaria, al fine di sostenere la ripresa del settore finanziario.

Nel dicembre 2012, la Commissione, in collaborazione con il FMI e di concerto con la BCE, ha portato a termine il sesto riesame dei progressi compiuti dalle Autorità portoghesi nell'attuazione delle misure concordate nell'ambito del programma di aggiustamento economico e finanziario, nonché dell'efficacia e dell'impatto economico e sociale di tali misure[277].

[277] Il riesame è stato condotto conformemente all'articolo 3, paragrafo 9, della decisione di esecuzione del Consiglio 2011/344/UE.

Dalle risultanze del riesame[278] sono emerse prospettive positive per la crescita del Paese. Infatti, dopo una forte flessione del 3 % in termini reali nel 2012, si è previsto che l'attività economica riprenda gradualmente a partire dal secondo semestre 2013, con tassi di crescita trimestrali nuovamente in positivo. Peraltro, tale ripresa economica è ritenuta ancor più consistente nel corso del 2014, nonostante la presenza di rischi che gravano sulle previsioni macroeconomiche. Il riferimento è, in particolare, a potenziali turbolenze sul versante dei consumi interni e a un deterioramento del clima economico più serio del previsto in alcuni Stati membri della zona euro, che potrebbero avere ricadute sul Portogallo.

Inoltre, è stato rilevato[279] l'impegno politico del Paese a sostenere la stabilità del sistema finanziario, in particolare con lo sforzo delle banche portoghesi a soddisfare i requisiti patrimoniali più rigorosi previsti dal programma. Notevoli progressi sono stati evidenziati anche con riferimento al mercato del lavoro e dei prodotti, nei quali è stato raggiunto un accordo con le parti sociali su un'ampia e ambiziosa riforma del mercato del lavoro e su una revisione significativa del quadro giuridico in materia di concorrenza. E' stato in parte già attuato il programma di privatizzazione e di ristrutturazione delle

[278] Si v. Decisione di esecuzione del Consiglio del 20 dicembre 2012 che modifica la decisione di esecuzione 2011/344/UE sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo (2013/64/UE), considerando n. 2.

[279] Si v. Decisione di esecuzione del Consiglio del 29 marzo 2012 che modifica la decisione di esecuzione 2011/344/UE sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo (2012/224/UE), par. 2.

imprese di proprietà pubblica. Infine, sono in corso di revisione e miglioramento i quadri giuridici in materia di appalti pubblici e di giustizia.

1.2 *Segue*: gli aiuti forniti alla Spagna e a Cipro

Nel corso dell'ultimo biennio, infine, l'Unione è dovuta intervenire in sostegno anche della Spagna e di Cipro.

Nel 2012, infatti, la crisi che aveva colpito la Spagna nel corso degli anni recenti iniziò ad assumere profili sempre più preoccupanti.

Tale crisi è stata originata dallo scoppio della bolla speculativa che in Spagna aveva interessato, nell'ultimo decennio, il settore immobiliare. Lo scoppio della bolla edilizia e immobiliare e la recessione economica che ne è conseguita hanno prodotto effetti fortemente negativi anche sul settore bancario spagnolo, al quale era ormai ampiamente precluso, ad eccezione di pochi enti creditizi di grandi dimensioni e diversificati sul piano internazionale, un accesso a prezzi abbordabili ai mercati del finanziamento all'ingrosso.

La considerevole contrazione dell'economia registrata negli ultimi anni, che ha influito molto negativamente su occupazione e disoccupazione, aveva determinato un grave deterioramento della posizione di bilancio della Spagna. Ed invero, secondo l'aggiornamento delle previsioni della primavera 2012 preparato dai servizi della Commissione, nel 2012 si sarebbe registrato un

disavanzo pubblico al 6,3% del Pil, in considerevole aumento rispetto al 5,3% previsto nel programma di stabilità 2012 e nel progetto di legge finanziaria 2012, mentre il debito pubblico lordo sarebbe aumentato all'80,9% del Pil nel 2012 e all'86,8% nel 2013[280].

Alla luce di tali dati, il 10 luglio 2012 il Consiglio ha rivolto alla Spagna una raccomandazione a norma dell'art. 126, par. 7, TFUE, volta a far cessare la situazione di disavanzo eccessivo entro il 2014.

Al fine di affrontare i problemi del settore bancario, le Autorità spagnole hanno adottato una serie di misure importanti, tra le quali si segnalano l'aumento dei requisiti patrimoniali minimi delle banche, la ristrutturazione del settore delle casse di risparmio, e il consistente innalzamento degli obblighi di accantonamento per i prestiti connessi al comparto "Sviluppo immobiliare". Tali misure si sono tuttavia rivelate insufficienti ad allentare la pressione dei mercati: i timori relativi alla necessità di un'ulteriore ricapitalizzazione del settore bancario hanno, infatti, contribuito ad aumentare le pressioni del mercato sui titoli di Stato spagnoli, facendo raggiungere ai rendimenti dei titoli sovrani uno *spread* abbondantemente superiore ai 500 punti base tra la fine di giugno e l'inizio di luglio 2012. Ciò ha comportato un ulteriore aumento dei costi di finanziamento del settore sovrano spagnolo, rendendo più impegnativa la sfida del risanamento delle finanze pubbliche spagnole e della correzione del disavanzo eccessivo.

---

[280] Si v. Proposta di Decisione del Consiglio rivolta alla Spagna su misure specifiche atte a rafforzare la stabilità finanziaria, COM(2012) 406 definitiva, Bruxelles, 16 luglio 2012.

Al fine di arginare la crisi sempre più profonda, il 25 giugno 2012 le Autorità spagnole hanno chiesto ufficialmente all'Ue degli aiuti nell'ambito dell'assistenza finanziaria europea, al fine di implementare il processo di ristrutturazione e ricapitalizzazione del settore bancario.

In seguito a tale richiesta, il 16 luglio 2012, è stata adottata una Decisione del Consiglio, con la quale si è indicato un percorso di ricapitalizzazione adeguata e di ristrutturazione profonda del sistema bancario spagnolo[281]. In particolare, la Spagna, coordinandosi con la Commissione europea e consultandosi con la BCE, avrebbe dovuto adottare una strategia per la struttura, il funzionamento e la sostenibilità economica futuri delle banche spagnole, al fine di garantirne l'operatività senza ulteriore sostegno statale. Lo scopo di tale strategia, in particolare, sarebbe stato rivedere approfonditamente i segmenti deboli del settore bancario spagnolo e rafforzare la regolamentazione e la vigilanza nel settore bancario.

Le più recenti rilevazioni rese pubbliche dalla Commissione risalgono all'autunno 2012[282] e tengono conto degli sviluppi economici e di bilancio intervenuti dopo il 10 luglio 2012, data di emissione dell'ultima raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE.

---

[281] Proposta di Decisione del Consiglio rivolta alla Spagna su misure specifiche atte a rafforzare la stabilità finanziaria, cit.

[282] Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, Valutazione del seguito dato dalla Spagna alla raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 intesa a far cessare il disavanzo pubblico eccessivo, Bruxelles, 14.11.2012, COM(2012) 683.

Sulla base di tali rilevazioni, risulta che la Spagna ha intrapreso concrete azioni che rappresentano un avanzamento adeguato nella correzione del disavanzo eccessivo nel 2012 e 2013, nei limiti indicati dal Consiglio il 10 luglio 2012.

Tuttavia, per il 2014, la Spagna non sembra aver preso finora misure sufficienti per riuscire nello sforzo strutturale necessario. Infatti, il piano di bilancio pluriennale annunciato nell'agosto 2012 non presentava misure sufficientemente dettagliate a sostegno dello sforzo raccomandato in materia di conti pubblici, rendendo necessarie misure specifiche supplementari e permanenti per il 2014.

Nonostante tali ultime misure non rispondano ai requisiti della raccomandazione rivista della procedura per il disavanzo eccessivo, la Commissione non ha ritenuto necessaria l'adozione di ulteriori misure nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Spagna, ma ha riaffermato il suo impegno nello svolgere un'attività di sorveglianza costante sugli sviluppi di bilancio in tale Paese, conformemente al patto di stabilità e crescita.

Infine, è opportuno fare un breve cenno alla crisi cipriota che, ultima in ordine di tempo, ha fatto temere per la stabilità dell'assetto finanziario europeo.

L'esplodere del caso cipriota nel mese di marzo 2013 ha generato timori talmente seri relativamente alla stabilità dell'assetto finanziario del Paese (ed europeo), da indurre le stesse Autorità nazionali ad imporre delle restrizioni temporanee alla libera circolazione dei capitali, al fine di prevenire il rischio significativo di una fuoriuscita incontrollata di depositi dalle banche, che avrebbe condotto al collasso del sistema creditizio dello Stato e alla sua completa destabilizzazione finanziaria.

Come noto, gli Stati membri sono legittimati ad imporre restrizioni al principio generale di libera circolazione dei capitali, che, si ricorda, costituisce uno dei pilastri fondamentali del mercato interno, solo in casi eccezionali, per motivi di sicurezza pubblica o di ordine pubblico o al fine di tutelare l'interesse pubblico generale. Ed invero, le circostanze realizzatesi in tale periodo erano idonee ad giustificare l'adozione di siffatte misure. Tale azione è stata condivisa anche dalla Commissione, la quale ha affermato che: «*in current circumstances, the stability of financial markets and the banking system in Cyprus constitutes a matter of overriding public interest and public policy justifying the imposition of temporary restrictions on capital movements*»[283].

Al fine di contenere le ripercussioni negative della crisi finanziaria sulla stabilità del Paese, la Autorità cipriote hanno adottato significative misure di consolidamento fiscale e, il 25 marzo 2013, hanno raggiunto con l'Eurogruppo un accordo politico nel quale sono state concordate le condizioni per il

[283] Cfr. Commissione europea, *Statement by the European Commission on the capital controls imposed by the Republic of Cyprus*, Brussels, 28.03.2013.

programma di sostegno finanziario europeo, per un ammontare di circa 10 miliardi di euro.

La Repubblica cipriota, in particolare, dovrà adottare un insieme di misure pluriennali tese a ristabilire la fiducia dei mercati, stabilizzare il sistema finanziario e raggiungere la sostenibilità fiscale, con il fine ultimo di preservare la prosperità della popolazione a medio-lungo termine[284].

Tra le misure previste vi è la ristrutturazione di due tra le maggiori banche cipriote, la Bank of Cyprus e la Laiki. Quest'ultima, nello specifico, sarà divisa in una *bad bank*, che sarà progressivamente chiusa, e in una *good bank*, che sarà incorporata nella Bank of Cyprus.

In seguito alla ricostruzione effettuata, è possibile notare i risultati positivi che sono stati ottenuti dalle azioni di salvataggio che l'Ue ha messo in atto in favore degli Stati membri che hanno affrontato il rischio di *default*. In tutti i casi analizzati, infatti, il sostegno finanziario attuato ha permesso a tali Stati di evitare il collasso e di stabilizzare la propria critica situazione economica e finanziaria.

Certo, non è possibile sottacere che tali azioni sono passate anche attraverso dolorosi e impopolari percorsi di risanamento delle finanze nazionali, spesso imposti dalle Istituzioni dell'Ue agli Stati membri come condizione alla concessione del sostegno finanziario, e che, in molti casi,

[284] Cfr. Commissione europea, *Statement on Cyprus by Olli Rehn European Commission Vice-President and Christine Lagarde, Managing Director of the International Monetary Fund*, Brussels, 03.04.2013

hanno finito per ingenerare nelle popolazioni interessate dei sentimenti di diffidenza, se non di esplicita avversione, nei confronti delle Istituzioni europee, in particolare, e dell'appartenenza all'Ue, in generale.

Tuttavia, i dati raccolti dai costanti monitoraggi svolti dalle Istituzioni dell'Ue sui dati di finanza pubblica degli Stati "salvati" danno evidenza degli esiti positivi di tali operazioni, che sono state necessarie per evitare sia il collasso degli Stati membri interessati, sia l'innescarsi di un rischioso effetto domino sulle economie di altri Stati membri, e, in ultima istanza, sull'esistenza dell'Unione.

Esiti positivi sono stati riscontrati soprattutto con riferimento al Portogallo e all'Irlanda, mentre la situazione della Spagna, seppur notevolmente migliorata, appare ancora non priva di criticità. Per quanto riguarda Cipro, allo stato attuale non è possibile disporre di dati relativi all'effettivo impatto del programma di sostegno, essendo stata tale azione appena intrapresa. Tuttavia, è possibile richiamare la soddisfazione espressa in proposito dall'Eurogruppo[285], che si è dichiarato fiducioso che le iniziative intraprese dalla Repubblica cipriota, sia in autonomia che a seguito di accordi con l'Ue, saranno in grado di mantenere il debito pubblico dello Stato ad un livello sostenibile e di rilanciare la crescita del Paese. Inoltre, la corrente condizione di fragilità del sistema bancario cipriota, legata alla dimensione eccezionalmente grande di quest'ultimo rispetto al Pil interno, potrà essere

[285] Cfr. *Eurogroup Statement on Cyprus*, 16/03/2013, reperibile su http://eurozone.europa.eu.

superata attraverso l'adozione di misure di ridimensionamento del sistema creditizio, al fine di ricondurlo ai livelli medi dell'Ue entro il 2018, nello stesso tempo salvaguardando i depositi e la sua sostenibilità nel lungo termine.

2. L'applicazione delle misure adottate a sostegno del settore creditizio

2.1 L'adozione delle misure a sostegno del settore creditizio: uno sguardo d'insieme

Come analizzato precedentemente, dall'ottobre 2008 la Commissione ha adottato una serie di Comunicazioni in materia di aiuti di Stato nel settore creditizio, nella prospettiva di renderli compatibili con la normativa europea, qualora finalizzati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia dello Stato membro notificante.

Tali nuove regole erano finalizzate a contenere gli effetti negativi degli sconvolgimenti in atto nel settore creditizio e a minimizzarne l'impatto negli altri settori dell'economia. In particolare, la Commissione ha approvato tali misure al fine di raggiungere tre obiettivi: salvaguardare la stabilità finanziaria, preservare il mercato interno e garantire la sostenibilità nel lungo termine[286].

[286] Cfr. Commissione europea, *State aid Scoreboard 2012 Update*, SEC(2012) 443 final, p. 40.

Sulla base di tali disposizioni, tutti gli Stati membri, ad eccezione di cinque[287], hanno adottato misure di supporto alle istituzioni finanziarie, che, nella maggior parte dei casi, hanno assunto la forma di garanzie e ricapitalizzazoni.

In particolare, nel periodo compreso tra l'ottobre 2008 e l'ottobre 2012, la Commissione ha approvato più di 350 misure di sostegno proposte dagli Stati membri, sulla base dell'articolo 107, par. 3, lett. *b)* TFUE, per rimediare a gravi turbamenti dell'economia degli Stati stessi. In particolare, gli aiuti al settore finanziario approvati dalla Commissione in tale periodo ammontano a circa 5.058,9 miliardi di euro, corrispondente al 40,3% del Pil Ue[288].

E' interessante evidenziare come la distribuzione di tale ammontare di risorse non sia costante né dal punto di vista temporale, né tra i diversi Stati membri.

Per quanto riguarda la tempistica rilevata nell'adozione delle misure di aiuto, è possibile notare che la maggior parte delle misure (circa 3.394 miliardi di euro, pari al 27,7% del Pil UE) è stata adottata nel 2008, soprattutto a seguito del fallimento di Lehman Brothers, nella forma di garanzie per le banche e i depositi.

---

[287] I Paesi che non hanno adottato nessuna misura specifica a sostegno del settore creditizio sono: Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Malta e Romania. Si noti, tuttavia, che tali Paesi, considerati congiuntamente, rappresentano meno dell'1% degli *assets* complessivi delle istituzioni finanziarie in Europa.

[288] COMMISSIONE EUROPEA, *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Commission Staff Working Paper, Bruxelles, 05.10.2011, p. 36.

Dal 2009 alla prima metà del 2011, vi è stato un periodo di relativa stabilità nell'adozione delle misure di aiuto, concentrate prevalentemente nella forma di ricapitalizzazioni delle banche.

Una nuova ondata di misure è stata, invece, riscontrata nella seconda metà del 2011, quando il peggioramento delle condizioni economiche generali ha spinto molti Stati membri a non ritenere conclusa la stagione del sostegno al settore creditizio. Ed invero, le nuove tensioni sul mercato del debito sovrano e le debolezze di molte istituzioni bancarie hanno sollecitato alcuni Stati membri ad estendere o riattivare misure di aiuto di Stato, soprattutto nella forma di garanzie e ricapitalizzazioni. Tale fenomeno si è riscontrato soprattutto in quei Paesi interessati da un aumento dello *spread* dei loro debiti sovrani, come, ad esempio, la Spagna e l'Italia.

Anche per quanto riguarda l'allocazione delle risorse tra i diversi Stati membri emerge una ripartizione molto diversificata, passando dai circa 1,4 miliardi di euro della Lituania agli oltre 873 miliardi del Regno Unito.

E' interessante evidenziare, tuttavia, che sono una parte delle risorse approvate dalla Commissione è stata effettivamente impiegata. Infatti, dei 5.058,9 miliardi di euro approvati dalla Commissione, ne è stato effettivamente impiegato meno di un terzo, ovvero solo 1.615,9 miliardi, corrispondenti al 12,8% del Pil Ue.

Tale differenza deve probabilmente essere imputata alla volontà degli Stati membri di sovra dimensionare il loro supporto al settore creditizio, al fine di ristabilire la fiducia dei mercati e degli operatori nella stabilità di tale settore.

.

2.2 L'adozione delle misure a sostegno del settore creditizio per tipologie di strumenti

Garanzie

La principale categoria di strumenti usati dagli Stati membri per rispondere alla profonda crisi che sta colpendo il settore finanziario negli ultimi anni è costituito dalle garanzie.

Nel periodo compreso tra il 1° ottobre 2008 e il 1° ottobre 2012, la Commissione ha approvato garanzie per un ammontare di circa 3.646,6 milioni di euro (circa il 28,9% del Pil dell'UE).

L'adozione di tale misura, tuttavia, è caratterizzata da un andamento altalenante nel tempo.

La maggior parte delle garanzie sono state adottate all'inizio della crisi, dall'autunno 2008 alla metà del 2009, e sono state indirizzate al sostegno dell'intero sistema finanziario piuttosto che di singoli istituti di credito. Ed invero, tale misura si è rivelata efficace nel contrastare i problemi di liquidità

legati alla perdita di fiducia che aveva colpito il sistema interbancario e determinato un notevole incremento del costo dei finanziamenti.

Proprio in considerazione della comprovata efficacia di tale strumento, una nuova ondata di garanzie si è registrata nell'estate 2011, in corrispondenza di nuove, crescenti, tensioni nel mercato, al fine di massimizzare la fiducia degli investitori.

Tuttavia, in analogia a quanto è stato rilevato per la generalità delle misure di aiuto adottate, gli aiuti effettivamente usati sotto forma di garanzie sono stati di gran lunga inferiori rispetto all'ammontare approvato. Infatti, prendendo come riferimento il periodo 2008-2011, le risorse effettivamente impiegate sono state meno di un terzo (1.084,8 miliardi di euro, corrispondenti a circa l'8,62% del Pil dell'UE) di quelle approvate dalla Commissione.

I Paesi per i quali si è registrata la maggiore quantità di aiuti effettivamente erogati sotto forma di garanzie sono l'Irlanda (284 miliardi), il Regno Unito (158,2 miliardi), la Danimarca (145 miliardi) e la Germania (135,9 miliardi).

L'Irlanda resta il principale utilizzatore di tali misure anche in termini percentuali rispetto al Pil interno (181%). A seguire, si segnalano la Danimarca (60%) e la Grecia (26%).

Misure di ricapitalizzazione

Nel periodo 1° ottobre 2008 – 1° ottobre 2012, l'ammontare totale delle misure di ricapitalizzazione approvate è stato pari a 777,3 miliardi di euro (circa il 6,2% del Pil dell'UE)[289].

Una massiccia adozione di tali misure si è registrata, in particolare, durante gli ultimi mesi del 2011, quando il sistema bancario europeo ha risentito del forte peggioramento del mercato dei debiti sovrani di alcuni Stati dell'UE. Particolarmente colpite furono le banche che detenevano nel proprio portafoglio di azioni i titoli del governo spagnolo, italiano e greco.

Importanti misure di ricapitalizzazione sono state adottate anche nel 2012, in particolare durante il terzo trimestre, in corrispondenza dell'approvazione del piano di supporto dell'EFSF alla Spagna, al fine di sostenerne la ricapitalizzazione di diverse banche.

Anche con riferimento alle misure di ricapitalizzazione, l'ammontare totale di risorse effettivamente utilizzate ha rappresentato solo una parte relativamente piccola di quelle approvate dalla Commissione. Infatti, nel periodo 2008-2011, le risorse realmente iniettate nel sistema bancario sono state circa 322,2 miliardi (2,5% del Pil dell'UE).

Il Paese che ha impiegato maggiormente tali risorse è stato il Regno Unito (82,4 miliardi), seguito dalla Germania (63,2 miliardi) e dall'Irlanda (62,8 miliardi).

[289] In termini percentuali rispetto al Pil interno, il Paese che ha approvato un ammontare di aiuti maggiore è l'Irlanda (57,9%), seguito dalla Spagna (19,5%) e della Grecia (16%).

Invece, in termini percentuali rispetto al Pil interno, il Paese che ha utilizzato un ammontare di aiuti maggiore è stata l'Irlanda (40,1%), che ha fatto largo uso di tale strumento soprattutto nel 2010 e nel 2011.

Le misure a sostegno degli impaired assets

Nel periodo 1° ottobre 2008 – 1° ottobre 2012, l'ammontare totale di misure a sostegno degli *impaired assets* è stato pari a 445,7 miliardi di euro (3,5% del Pil dell'UE).

E' interessante notare che, per tutto il 2011, non sono state adottate, in nessun Paese europeo, misure di tale tipo. Le motivazioni devono probabilmente essere individuate nel fatto che l'adozione di siffatte misure è appropriata soprattutto qualora vi sia il rischio che il mercato sovrastimi il valore di determinati *assets*, a causa del loro incerto valore reale, come avvenuto nei primi anni della crisi. Nel 2011, al contrario, tale rischio è stato meno avvertito, e per questo gli Stati hanno privilegiato l'adozione dello strumento delle ricapitalizzazioni.

Si noti altresì che l'adozione di tali misure ha interessato solo 11 dei 27 Stati membri e si è concentrata soprattutto nel Regno Unito, seguito dall'Irlanda, dalla Germania e dal Belgio.

Tuttavia, analizzando l'adozione di tali aiuti in percentuale rispetto al Pil interno, ancora una volta è stata l'Irlanda ad essere il primo Paese a farne ricorso (34,5%), seguita dal Regno Unito (14,3%).

Misure di liquidità diverse dalle garanzie

Nel periodo 1° ottobre 2008 – 1° ottobre 2012, gli Stati membri hanno adottato degli aiuti sotto forma di interventi di liquidità (diversi dalle garanzie) per un ammontare totale di 216 miliardi di euro (pari al 1,7% del Pil dell'UE), la maggior parte dei quali (circa l'85%) adottati, nell'ordine, dall'Olanda, dal Regno Unito, dalla Spagna e dall'Irlanda.

In termini percentuali rispetto al Pil interno, lo Stato che ha approvato più aiuti in tale forma è, ancora una volta, l'Irlanda (26% del Pil).

Anche nel caso di tale forma di aiuti, l'ammontare di risorse effettivamente iniettate nel sistema bancario nel periodo 2008-2011 è circa un terzo di quello approvato, ovvero 89 miliardi di euro (0,7% del Pil dell'UE), concentrati in prevalenza in Olanda, Spagna e nel Regno Unito.

Si noti che l'ammontare di risorse effettivamente impiegate ha subito una rilevante riduzione nel 2011, soprattutto per la contrazione degli aiuti sotto forma di liquidità registrati in Spagna nello stesso anno. Tuttavia, in controtendenza rispetto alla generalizzata riduzione di tali aiuti in Europa, il Portogallo ha fornito al Banco Portugues de Negocios (BPN) circa 1 miliardo di euro di nuova liquidità.

Misure di ristrutturazione

Nel contesto delle regole temporanee anti-crisi adottate dalla Commissione dall'inizio della crisi, molti piani di ristrutturazione sono stati

sottoposti dagli Stati membri alla Commissione, alla fine di una valutazione di congruità rispetto al quadro delineato dalla stessa Commissione nella sua Comunicazione sulla ristrutturazione[290].

Un Paese che ha fatto largo uso di siffatti aiuti è stata l'Irlanda. Ed invero, tutte le banche irlandesi sono state destinatarie di aiuti alla ristrutturazione dall'inizio della crisi. Ad esempio, l'Anglo Irish Bank ha ricevuto nel 2011 un considerevole ammontare di aiuti dal governo irlandese, in aggiunta ad altri aiuti ricevuti nel corso degli anni precedenti. La Commissione, sempre nel 2011, ha approvato un nuovo piano di ristrutturazione per la Bank of Ireland. La Permanent TSB e la Allied Irish Bank (che si è fusa con la Educational Building Society) hanno beneficiato di aiuti alla ristrutturazione nel 2012.

Anche la Grecia ha adottato piani di ristrutturazione per un numero considerevole di banche, così come il Portogallo.

Una condizione imprescindibile posta alle banche che hanno beneficiato di un elevato ammontare di aiuti alla ristrutturazione è stata la dismissione di *assets* che non avevano possibilità di sopravvivenza nel lungo termine. Tale approccio è stato seguito, ad esempio, nel caso della banca tedesca Hypo Real Estate, il cui piano di ristrutturazione ha previsto la sua riduzione, di circa il 15%, rispetto alle dimensioni precedenti alla crisi, e la sua

[290] Si ricorda che lo scopo dei piani di ristrutturazione è ristabilire le normali condizioni di mercato nel settore bancario, assicurando che le banche riformino le loro aree di business in modo da garantire la sostenibilità del mercato nel medio-lungo periodo, senza la necessità di ulteriori sostegni statali. Per un approfondimento sulle finalità e sul contenuto di tale Comunicazione, si v. il cap. 2 della presente trattazione.

fuoriuscita da diverse aree di attività. Un ulteriore esempio è costituito dalla HSH Nordbank, anch'essa tedesca, che ha ridotto la sua dimensione di circa il 61%.

3. L'applicazione delle misure adottate a sostegno dell'economia reale

3.1 **Il ricorso degli Stati membri agli aiuti di cui al Quadro di riferimento temporaneo: uno sguardo d'insieme**

Come analizzato precedentemente[291], la crisi, originariamente diffusa nel contesto finanziario, si è propagata presto anche nell'economia reale, rendendo necessario l'intervento della Commissione europea che, per bloccare la spirale perversa della crisi tra economia reale e settore finanziario, ha adottato nel dicembre 2008 il c.d. Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia reale. Tali disposizioni, secondo le iniziali intenzioni della Commissione, avrebbero dovuto avere efficacia solo fino al 31 dicembre 2010, ma sono state poi successivamente prorogate.

Tra il dicembre 2008 e il dicembre 2010, la Commissione ha adottato, sulla base del Quadro di riferimento temporaneo, regimi di aiuto per un ammontare di circa 82,9 miliardi di euro (0,69% del Pil dell'UE). Di essi, la

[291] Si v. il capitolo 2, par. 4, della presente trattazione.

maggior parte sono stati autorizzati nei primi sei mesi del 2009. Come è possibile notare, l'ammontare di risorse che hanno coinvolto gli aiuti all'economia reale è di gran lunga inferiore a quello che ha interessato il settore creditizio. D'altra parte, questo dato non lascia del tutto sorpresi, se si considera che la crisi si è originata proprio in quest'ultimo settore e che sia gli Stati sia le Istituzioni europee erano consapevoli che per arrestare la recessione e promuovere una ripresa celere e sostenibile occorresse anzitutto stabilizzare il sistema bancario.

Peraltro, è opportuno notare che, durante lo stesso periodo di operatività del Quadro di riferimento temporaneo, gli Stati membri continuavano ad avere la possibilità di fare ricorso anche ad altre forme di aiuto, come quelle disciplinate dal Regolamento generale di esenzione per categoria. Ed anzi, da analisi condotte dalla Commissione[292], emerge che gli Stati membri avevano in parte riorientato la spesa pubblica a sostegno della ricerca, l'innovazione, la protezione dell'ambiente e altri obiettivi di interesse generale, sotto l'operatività del Regolamento generale di esenzione per categoria.

I Paesi per i quali si è registrato l'uso più frequente di aiuti anti-crisi nell'ambito del Quadro di riferimento temporaneo sono la Francia e la Germania, seguite dall'Ungheria. Anche l'Italia ha fatto uso di tali regimi di

[292] Si v. Commissione europea, State aid Scoreboard, "Report on State aid contribution to Europe 2020 Strategy - Spring 2011 Update", COM(2011) 356 final

aiuto, utilizzando tutti gli strumenti forniti dalla normativa anticrisi Ue, ad eccezione dell'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

In analogia a quanto è stato evidenziato precedentemente per le misure adottate nel settore creditizio, anche nel caso degli aiuti a sostegno dell'economia reale è possibile notare che è stata effettivamente impiegata solo una parte degli aiuti autorizzati. Ed invero, dei circa 83 miliardi di euro approvati dalla Commissione, ne sono stati impiegati meno della metà, ovvero solo 32,7 (0,26 del Pil dell'UE).

Anche in questo caso, valgono le stesse considerazioni svolte per il settore creditizio, ovvero che, con ogni probabilità, gli Stati membri hanno inteso approvare un ammontare di risorse superiore a quanto strettamente necessario, al fine di inviare al mercato e agli operatori economici segnali positivi, che accrescessero la fiducia nella ripresa economica.

3.2 Il ricorso degli Stati membri agli aiuti di cui al Quadro di riferimento temporaneo per tipologia di aiuto

Gli aiuti di importo inferiore ai 500.000 euro

La tipologia di misura più frequentemente implementata è stata quella relativa agli aiuti di importo inferiore ai 500.000 euro. Ed invero, tra il 1° dicembre 2008 e il 1° dicembre 2010, ben ventitré Stati hanno adottato misure

di tal tipo; la scelta deriva probabilmente dal carattere di flessibilità garantito da questa misura, che può essere impiegata nella forma di ogni aiuto trasparente. Peraltro, tale aiuto consente agli Stati membri di fornire sovvenzioni per rimediare agli effetti negativi della crisi sull'occupazione, cosa generalmente non concessa dalle tradizionali regole in materia di aiuti di Stato.

Nella maggior parte degli schemi, l'aiuto è stato concesso attraverso una sovvenzione diretta o una garanzia. Tuttavia, proprio in virtù della grande flessibilità di tale strumento, sono state impiegate anche molte altre forme, tra le quali si segnalano: prestiti pubblici, fornitura di capitale di rischio, cancellazione di debiti, riduzione dei contributi per la sicurezza sociale.

Coerentemente con la tempistica rilevata per la generalità delle misure di auto, anche in questo caso è possibile evidenziare che la maggior parte degli aiuti rientranti in tale categoria è stata approvata nel corso del primo anno di operatività del Quadro di riferimento temporaneo, ovvero dal dicembre 2008 al dicembre 2009, e che solo una minoranza è stata approvata nel corso del secondo anno. Peraltro, di tale minoranza, la quasi totalità era diretta esclusivamente ad apportare modifiche a misure approvate l'anno precedente[293].

E' interessante notare, inoltre, che alcuni Stati membri hanno introdotto delle condizioni più restrittive per la compatibilità degli aiuti temporanei limitati, rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria.

[293] Ad esempio, al fine di: aumentare l'ammontare di aiuti; modificare la base legale per includere nuove forme di aiuto o nuovi tipi di beneficiari.

Infatti, alcuni Stati hanno escluso dall'ambito di operatività di tali aiuti le grandi imprese, limitando la possibilità di adottare siffatte misure solo a favore delle piccole e medie imprese. In altri casi, invece, gli Stati hanno deciso di escludere l'applicazione di tali aiuti in alcuni settori: si pensi, ad esempio, al Lussemburgo, che ha escluso il settore del carbone e alla Lettonia, che ha escluso le attività relative al settore immobiliare.

Si noti, infine, che la maggior parte dei beneficiari di siffatte tipologie di aiuto sono state le piccole e medie imprese.

Garanzie sui prestiti agevolati

Le garanzie sui prestiti agevolati costituisce la seconda tipologia di aiuto più impiegata dagli Stati membri nel periodo 1° dicembre 2008 – 1° dicembre 2010, essendo stata adottata da quattordici Paesi[294].

Si noti che, anche in questo caso, alcuni Stati hanno deciso di limitare l'ambito di applicabilità di siffatta tipologia di misure: il Belgio, ad esempio, ha escluso il settore agricolo, della pesca e dei trasporti, mentre la Lettonia ha escluso il settore immobiliare.

Nella maggior parte degli Stati membri interessati, i beneficiari delle misure sono stati generalmente di numero esiguo, ma con elevati ammontare di risorse coinvolte. Tra le eccezioni, si può annoverare la Germania, nella

[294] Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia e Regno Unito.

quale i beneficiari sono stati prevalentemente piccole e medie imprese, con un ridotto ammontare di risorse coinvolte.

Tra i principali casi di misure individuali notificate alla Commissione vi sono quelli relativi al settore automobilistico, che d'altra parte costituisce uno dei principali settori industriali. Esempi in tal senso sono costituiti dalle garanzie della Romania in favore della Ford Romania SA, per un ammontare di circa 400 milioni di prestiti[295], e della Svezia, in favore della Volvo Personvagnar AB, per garantire un prestito di 500 milioni concesso dalla Banca europea degli investimenti[296], e in favore della Saab, per garantire un prestito di 400 milioni[297].

Prestiti a tasso di interesse agevolato

La terza misura di aiuto più diffusa tra gli Stati membri nell'ambito del Quadro di riferimento temporaneo è stata, sempre nel periodo 1° dicembre 2008 – 1° dicembre 2010, quella dei prestiti a tasso di interesse agevolato. In particolare, sette Stati membri hanno notificato schemi relativi a siffatte misure.

---

[295] Caso N478/2009 £ - *Guarantees for EIB loans to Ford Romania* (OJ C 46, 24.2.2010, p. 2-3) e caso N680/2009 £ - *Modification of safe-harbour guarantee premium to be applied to FORD Romania in connection with the state guarantee authorised by the European Commission's Decision of 13 November 2009 - C(2009) 8956 final* (OJ C 47, 25.2.2010, p. 19).

[296] Caso N80/2009 £ - € - $ - *State guarantees in favour of Volvo cars* (OJ C 172, 24.7.2009, p. 2-3) e caso N520/2010 £ - *State guarantee to Volvo Cars* (OJ C 79, 12.3.2011, p. 2-3).

[297] Caso N541/2009 £ - $ - *State guarantee in favour of SAAB.*

Anche in tale caso, alcuni Stati membri hanno imposto delle disposizioni più restrittive della normativa comunitaria, escludendo alcuni settori dall'ambito di operatività di tale tipologia di aiuti.

Aiuti per la produzione di prodotti verdi

Solo cinque Stati membri hanno adottato aiuti di tale tipologia: Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito.

Si noti che, nonostante le disposizioni comunitarie prevedessero l'applicabilità di tale misura in favore di ogni settore, nella pratica gli aiuti sono stati impiegati prevalentemente nell'industria automobilistica, soprattutto per la costruzione di componenti di auto.

Misure relative al capitale di rischio

Solo cinque Paesi hanno adottato schemi relativi a tale tipologia di aiuto, ovvero: Austria, Germania, Italia, Belgio e Francia.

Nella maggior parte dei casi, comunque, i beneficiari sono state le piccole e medie imprese. Ad esempio, in Francia l'aiuto ha assunto la forma di una riduzione dell'imposta sul patrimonio per gli individui che investissero nelle piccole e medie imprese attraverso holding intermediarie.

Assicurazione del credito all'esportazione a breve termine

Questa misura è stata notificata da ben tredici Stati, che hanno adottato tale aiuto in differenti forme, come, ad esempio, l'assicurazione diretta, la co-assicurazione e la riassicurazione[298].

Ad ogni modo, poiché l'intervento dello Stato nel mercato dell'assicurazione del credito doveva essere limitato esclusivamente a contrastare il fallimento del mercato causato dalla crisi, la Commissione ha richiesto che gli schemi di aiuto replicassero il più fedelmente possibile le caratteristiche delle assicurazioni del credito private. Pertanto, affinché uno schema potesse essere considerato ammissibile alla luce della normativa dell'Unione, era necessario che fosse economicamente giustificabile, ovvero che il rischio sotteso potesse essere assicurato anche nelle normali condizioni di mercato.

[298] Per un approfondimento sulle diverse tipologie di assicurazione, si v. COMMISSIONE EUROPEA, *State aid Scoreboard, Report on State aid contribution to Europe 2020 Strategy - Spring 2011 Update*, cit., pp. 71-72.

4. Brevi considerazioni sull'efficacia degli interventi anticrisi dell'Ue

4.1. L'impatto delle misure anti-crisi sul settore creditizio e sull'economia reale.

Come analizzato nel corso della trattazione, la crisi economica e finanziaria che sta colpendo l'Unione europea dal 2008 ha reso necessario una modifica della tradizionale disciplina Ue in materia di aiuti di Stato.

Ma è possibile affermare che tali modifiche siano state effettivamente efficaci nel contrastare la crisi?

A tal proposito, non si può sottacere che non è possibile rinvenire una relazione esclusiva tra il livello di aiuti di Stato approvati ed impiegati negli Stati membri e l'andamento della crisi, in quanto sarebbe difficile distinguere completamente gli effetti degli aiuti di Stato anti-crisi dalle altre politiche messe in atto al fine di sostenere l'economia, come, ad esempio, le iniezioni di liquidità della Banca Centrale europea e, soprattutto, le azioni messe in campo per far fronte alla crisi dei debiti sovrani.

Tuttavia, a livello generale, è possibile affermare che la messa a disposizione degli Stati dei nuovi strumenti di aiuto in favore delle banche e delle imprese in difficoltà ha svolto un ruolo fondamentale nel contrastare la crisi e nell'evitare il temuto collasso economico e finanziario degli Stati dell'Ue nei primi anni della crisi stessa.

Per quanto riguarda il settore finanziario, come evidenziato precedentemente, l'intervento degli Stati membri alla fine del 2008 è stato caratterizzato da un elevato ammontare di risorse stanziate e impiegate in un breve lasso temporale, emblematico della preoccupazione con la quale i *policy-makers* europei avvertirono la crisi. Tale massiccia adozione di aiuti ha avuto un impatto notevole nel ristabilire la fiducia nel sistema bancario, come evidenziato anche dalla Banca Centrale europea, secondo la quale "*the extraordinary remedial action taken by central banks and governments since late 2008 has been successful in restoring confidence in financial systems around the world and in improving their resilience*"[299].

Al riguardo, sia il Parlamento europeo che la Commissione hanno evidenziato la rilevante efficacia assunta da tali aiuti nel far fronte alle gravi turbolenze che hanno sconvolto la stabilità del settore creditizio europeo.

Il Parlamento europeo, in particolare, sulla base di rilevazioni statistiche e di finanza pubblica, ha concluso che il mutato quadro in materia di aiuti di Stato avrebbe ottenuto alcuni fondamentali risultati positivi. Da un lato, sarebbe riuscito a salvaguardare la fiducia del mercato nel sistema creditizio. Tale affermazione è supportata dall'analisi del trend del livello di depositi nelle istituzioni creditizie europee, che solo per brevi periodi ha registrato una

[299]Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Measures taken by Euro Area governments in support of the financial sector*, aprile 2010.

crescita negativa nel quadriennio oggetto di rilevazione (2007-2010)[300]. Dall'altro, avrebbe mantenuto il livello di fiducia interbancaria.

La Commissione, dal canto suo, ha evidenziato i seguenti risultati positivi ottenuti dalle misure in questione.

In primo luogo, esse hanno consentito agli Stati di erogare degli aiuti ad istituti di credito che, a causa della loro situazione economica, non sarebbero stati in grado di finanziarsi nel mercato interbancario. E, peraltro, di farlo a condizioni più favorevoli rispetto a quelle previste dalla tradizionale disciplina europea in materia di aiuti alle c.d. "imprese in difficoltà". Del resto, la rapidità richiesta dalla necessità di salvaguardare gli istituti di credito in difficoltà non avrebbe consentito l'applicazione delle procedure previste dalla normativa comunitaria relativa al salvataggio e alla ristrutturazione delle succitate "imprese in difficoltà".

In secondo luogo, le nuove misure di sostegno sono riuscite a ristabilire una certa fiducia nel settore creditizio e nel mercato interbancario, soprattutto grazie alla credibilità e alla stabilità delle finanze pubbliche degli Stati interessati. Tuttavia, a tale proposito, si è rilevato come la crisi dei debiti sovrani che ha colpito alcuni Stati membri abbia indebolito l'efficacia di tali misure, che sono profondamente legate allo stato di salute delle finanze pubbliche nazionali.

---

[300] PARLAMENTO EUROPEO, *State aid rules for the financial sector and the real economy*, Brussels, June 2011, pp. 27-28.

La Commissione ha altresì rilevato, tuttavia, alcuni punti di attenzione connessi alla disciplina in esame. Ovvero, da un lato, che tali misure saranno in grado di apportare dei reali e duraturi benefici ai sistemi creditizi nazionali solo a condizione che il percorso di ristrutturazione e consolidamento degli istituti bancari che presentano debolezze non sia interrotto e sia anche costantemente monitorato da parte degli Stati membri. Dall'altro lato, che un eccessivo utilizzo di tali strumenti può generare significativi rischi di *moral hazard* tra gli operatori economici, con conseguenti risultati controproducenti[301].

Peraltro, come appena ricordato, l'Ue ha consentito agli Stati membri di adottare nuove misure di sostegno per contrastare la crisi non solo nel settore bancario, ma anche nell'economia reale.

In proposito, ricordiamo, in particolare, le disposizioni del Quadro di riferimento temporaneo. Tali previsioni sono state introdotte, in effetti, proprio quando divenne evidente che la crisi finanziaria stava colpendo non solo imprese strutturalmente deboli, ma anche imprese sane che, a causa dello sconvolgimento vissuto dal settore creditizio, si stavano trovando di fronte ad un'improvvisa carenza, se non in alcuni casi ad un'impossibilità, di ricorrere al credito. In tale contesto, le nuove disposizioni avevano gli obiettivi di garantire alle imprese la continuità dell'accesso al credito, stimolare o almeno mantenere l'occupazione e la produzione, e incoraggiare le stesse imprese a non ridurre gli

[301] COMMISSIONE EUROPEA, *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Commission Staff Working Paper, Bruxelles, 05.10.2011.

investimenti per il futuro, soprattutto nei prodotti c.d. verdi, al fine di favorire una crescita sostenibile e compatibile con gli standard ambientali. Esse, in particolare, si riferivano a sei diverse aree per le quali la Commissione ha ammesso la possibilità per gli Stati, per un periodo di tempo limitato, di concedere aiuti a condizioni semplificate o aiuti *de minimis* di ammontare superiore rispetto a quanto previsto dalla disciplina tradizionale in materia.

Ora, dall'analisi dei dati esposti precedentemente al paragrafo 3, emerge anzitutto che, anche nel caso degli aiuti all'economia reale, il maggiore uso sia stato effettuato nei primi anni della crisi, dimostrando, quindi, che sia la Commissione che gli Stati membri sono riusciti, in tale fase, ad assumere tempestive iniziative di risposta alla necessità di sostegno economico delle imprese.

Inoltre, si rileva che tali aiuti sono stati ben indirizzati, essendo stato fornito sostegno soprattutto al settore manifatturiero, che costituisce un settore cardine dell'economia reale. Particolare sostegno è stato fornito poi all'industria automobilistica, che, dalla fine del 2008, è stata colpita profondamente dalla crisi, ma anche dallo straordinario aumento del prezzo del petrolio, che ha ulteriormente disincentivato l'acquisto di nuove auto da parte dei consumatori. Al fine di sostenere l'occupazione in tale settore, così duramente colpito, gli Stati membri sono intervenuti in vario modo, attraverso la concessione di garanzie, prestiti, o programmi di sussidi per la sostituzione di una vecchia auto con una nuova. In alcuni casi, gli Stati hanno posto, quale

condizione per il godimento di tali misure, che le imprese beneficiarie dell'aiuto innalzassero gli standard di efficienza energetica delle auto prodotte.

In conclusione, volendo fornire un giudizio complessivo sull'impatto delle misure anti-crisi a sostegno dell'economia reale, riteniamo opportuno segnalare che, in base ad alcuni studi condotti dal Parlamento europeo, le misure introdotte con il Quadro di riferimento temporaneo hanno avuto risultati generalmente positivi. In particolare, hanno aumentato la sopravvivenza delle imprese durante la crisi, raggiungendo dunque gli obiettivi prefissati. Emblematico è il caso dell'industria automobilistica, in relazione al quale è emerso come il sostegno fornito si sia rivelato efficace nel salvare o creare posti di lavoro nel settore[302].

Non è possibile sottacere, tuttavia, anche le ombre presenti nell'attuazione di tali misure: lo stesso studio, infatti, evidenzia anche che, secondo alcuni indicatori, il sostegno concesso abbia, in alcuni casi, meramente posticipato il fallimento delle imprese in difficoltà destinatarie degli aiuti[303].

---

[302]PARLAMENTO EUROPEO, *State aid rules for the financial sector and the real economy*, cit., p. 48-49.

[303] PARLAMENTO EUROPEO, *State aid rules for the financial sector and the real economy*, cit., p. 48.

4. 2 L'impatto delle misure anti-crisi sulla concorrenza

Un profilo problematico connesso alle nuove disposizioni anti-crisi relative sia al settore finanziario che all'economia reale è quello relativo ai rischi di generare delle distorsioni al principio di tutela del libero gioco concorrenziale tra gli operatori economici.

Di tale criticità, peraltro, la stessa Commissione ha manifestato consapevolezza fin dalle prime comunicazioni anti-crisi, come già evidenziato nel corso della trattazione[304].

Per quanto riguarda, in primo luogo, il settore creditizio, un elemento di criticità è legato al fatto che gli aiuti sono stati concessi, in grande parte, ad un numero limitato di istituti finanziari. Ciò avrebbe potuto determinare serie distorsioni della concorrenza non solo tra banche che hanno e non hanno goduto dell'aiuto, ma anche tra banche che sono state tutte destinatarie di sostegno pubblico.

A tale proposito, è opportuno evidenziare che, in base agli studi condotti in proposito dalla Commissione, l'imposizione di obblighi e condizioni alla ristrutturazione, richiesti dalla stessa a tutti i beneficiari degli aiuti, si è rivelata una modalità efficiente per minimizzare tali rischi. Inoltre, dall'analisi di alcuni indicatori, emerge che gli aiuti di Stato concessi alle banche

[304] Si v. il capitolo 2 della presente trattazione.

durante la crisi non hanno alterato significativamente la struttura del settore bancario europeo[305].

Per quanto attiene, in secondo luogo, all'economia reale, anche in questo caso è possibile affermare che non vi siano state particolari distorsioni della concorrenza determinate dall'applicazione degli strumenti anti-crisi.

Infatti, al fine di evitare che le misure previste dal Quadro di riferimento temporaneo potessero causare distorsioni concorrenziali, la Commissione ha posto particolare attenzione ad assicurare che le misure di aiuto concesse fossero proporzionate agli obiettivi perseguiti e che fossero conformi con le condizioni previste nello stesso Quadro di riferimento temporaneo. Nell'ambito di queste condizioni, particolarmente rilevante a tali fini è quella che vietava la concessione di aiuti alle imprese che si trovassero in situazione di crisi prima del 1° luglio 2008. O ancora, il fatto che tali misure siano state nella maggioranza dei casi indirizzate in favore delle PMI rende di per sé gli aiuti meno distorsivi, considerato il minore potere di mercato di tali imprese rispetto ai *competotors* di maggiori dimensioni[306].

---

[305] COMMISSIONE EUROPEA, *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, cit., pp. 87-101.

[306] COMMISSIONE EUROPEA, *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, cit., pp. 103-104.

Considerazioni conclusive

L'Europa ha di certo tratto molti insegnamenti dalla recente crisi finanziaria ed economica.

Infatti, con l'esplodere della crisi nell'Ue è diventato ancor più evidente alla totalità degli attori istituzionali quanto forte fosse l'interconnessione delle economie nazionali all'interno dell'Unione. Inoltre, la crisi ha mostrato le criticità e le debolezze degli strumenti di coordinamento delle politiche economiche della quali l'Ue disponeva, nonché le carenze del sistema di *governance* economica.

Tuttavia, l'Europa ha saputo reagire alla crisi. Infatti, come è stato evidenziato, ben presto si originò un ampio consenso politico sulla necessità di promuovere un cambiamento delle azioni europee e, in particolare, sul fatto che, per garantire la prosperità futura dell'Ue e preservarne la qualità di vita, fosse necessario avere a disposizione una gamma più vasta e più efficace di strumenti.

Nell'Unione, la crisi recava con sé un ulteriore rischio, aggiuntivo rispetto a quello di natura esclusivamente economica e finanziaria, ovvero lo sgretolamento della costruzione economica europea.

Tuttavia, i timori di coloro che ritenevano che la crisi avrebbe portato alla fine del processo di integrazione europea - a causa, da un lato, dal soppravvento delle istanze antieuropeiste che in molti Stati sono diventate sempre più forti, e, dall'altro lato, dell'esplodere di comportamenti anticoncorrenziali tra gli Stati, con conseguente indebolimento del mercato comune - non si sono realizzati.

Anzi, a parere di chi scrive, gli interventi che sono stati presi in sede europea per rispondere alla crisi economico-finanziaria, ma anche alla crisi del tradizionale sistema di *governance* economica, sono andati nella direzione di rafforzare l'integrazione economica europea.

Anzitutto, per la prima volta nella storia europea sono stati istituiti strumenti sistemici di natura economico-finanziario di assistenza e salvataggio degli Stati in difficoltà, minacciati dal rischio di veri e propri *default*.

In altri termini, non più solo aiuti *di* Stato, ma anche aiuti *agli* Stati.

Si pensi, ad esempio, alla creazione del Mes. Essa costituisce un punto di svolta del tradizionale sistema di gestione economica europea: per la prima volta, l'Ue si è dotata di un comune strumento di soccorso per gli Stati membri che abbiano bisogno di sostegno, attribuendo a tale scelta rilievo costituzionale, attraverso l'inserimento di una specifica previsione all'interno del Trattato.

O ancora, si pensi al Trattato di Bruxelles del 2012, con il quale è stato rafforzato il governo fiscale europeo e il controllo *ex ante* tra le politiche

economiche degli Stati. In questo contesto, di grande portata innovativa è la facoltà attribuita a ciascuno Stato membro di agire di fronte alla Corte di giustizia per denunciare il mancato adeguamento di altri Stati membri ai nuovi vincoli comuni. Maggiori poteri vengono conferiti alla Corte di giustizia, che assume il ruolo di garante della conformità del processo di revisione costituzionale ai vincoli assunti con il nuovo Trattato.

Inoltre, si è riusciti ad evitare la temuta gara di sovvenzioni da parte degli Stati membri, a scapito dei principi di concorrenza e dell'unitarietà del mercato interno, e ciò principalmente grazie al tempismo con il quale la Commissione ha saputo reagire all'esplodere della crisi, dotando gli stessi Stati di nuovi strumenti per contrastare il temuto collasso economico-finanziario. Infatti, come analizzato nel corso della trattazione, la soluzione fornita dalla Commissione al *trade-off* tra l'immediata salvaguardia della stabilità delle banche e delle imprese nazionali e la tutela dell'assetto concorrenziale e del mercato interno è stata la messa a disposizione degli Stati membri di nuovi strumenti di sostegno al settore creditizio e all'economia reale. Tali strumenti, in effetti, sono più flessibili di quelli previsti dalla tradizionale disciplina in materia di aiuti di Stato, ma sono stati concepiti in modo da garantire un coordinamento europeo delle diverse azioni nazionali ed evitare che gli stessi Stati potessero reagire alla crisi in modo disorganico, mettendo a rischio l'unità e la coerenza dell'indirizzo politico-economico dell'Ue.

In altre parole, la maggiore flessibilità in materia di intervento statale nell'economia, richiesta dalla criticità della situazione economico-finanziaria europea, non ha condotto a una maggiore autonomia e discrezionalità degli Stati membri, ma è stata gestita "dall'alto" dalla Commissione, che ha assunto il ruolo di "cabina di regia" di tale delicato momento, assicurandosi che la maggiore flessibilità degli strumenti non si traducesse in spinte centrifughe e nella dissoluzione dell'Unione europea.

Dall'insieme di tali considerazioni emerge dunque che il rischio che la crisi conducesse ad un'alterazione degli equilibri fino a quel momento costituiti tra gli Stati membri e l'Unione si è effettivamente concretizzato, ma in direzione opposta rispetto a quella che in molti avevano immaginato e temuto: non lo sgretolamento della costruzione economica europea, ma il suo rafforzamento.

Tuttavia, le azioni anti-crisi messe in campo dall'Unione che sono state oggetto di analisi nel presente lavoro costituiscono solo un punto di inizio.

Infatti, l'Unione europea ha bisogno di un approccio politico ben definito per sostenere la ripresa economica, che permetta di risanare le finanze pubbliche e di promuovere attivamente la sostenibilità della crescita e dell'occupazione. Ed è proprio questa la nuova sfida che l'Unione deve affrontare per garantire la sua sopravvivenza.

Bibliografia

AHLBORN C. e PICCININ D., *The Application of the Principles of restructuring Aid to Banks during the Financial Crisis*, in *European State Aid Law Quarterly*, 1/2010, pp. 47-64.

ALEMANNO A., *Aiuti di Stato (dir. com.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. I, diretto da Cassese S., Milano, Giuffré, 2006, pp. 192-199.

ALTIERI E., *Aiuti di Stato (dir. trib.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. I, diretto da Cassese S., Milano, Giuffré, 2006, pp. 199-203.

AMATO G. (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, Passigli Editori, 2009.

AMMANNATI L. e DI PORTO F. (a cura di), *Concorrenza e sussidiarietà nei servizi pubblici locali, Atti della Conferenza Annuale dell'AIDE (Association Internationale de Droit Economique)*, Siena, 2 dicembre 2005, Milano, Giuffré, 2007.

ATHANASSIOU P., *Of Past Measures and Future plans for Europe's Exit from the Sovreign Debt Crisis: What is Legally Possible (and What is not)*, in *European Law Review*, 2011, pp. 558-575.

BALLARINO T. e BELLODI L., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1997.

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Ten years of the Stability and Growth Pact*, Francoforte, ottobre 2008.

BANCA CENTRALE EUROPEA, Bollettino mensile, *Measures taken by Euro Area governments in support of the financial sector*, Francoforte, aprile 2010.

BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI, *77th Annual report*, disponibile su www.bis.org

BARIATTI S. (a cura di), *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milano, Giuffré, 1998.

BASEDOW J. e WURMNEST W., *Structure and Effects in EU Competition Law*, Kluwer Law International, 2011.

BELOTTI G., *Di una tanto possibile, quanto necessaria modernizzazione del sistema di controllo degli aiuti di Stato*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1/2012, pp. 15-36.

BESTAGNO F., *Gli aiuti di Stato in tempo di crisi: il sostegno all'economia reale tra misure nazionali e piano europeo di ripresa*, in Ligustro A. e Sacerdoti G. (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 691-709.

BIONDI A., EECKHOUT P. e FLYNN J., *The Law of State Aid in the European Union*, London, Oxford University Press, 2004.

BLASI A. e MUNARI F., *Aiuti concessi dagli Stati*, in A Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, Giuffré, 2004, pp. 592-623.

BRANCASI A., *La crisi greca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11/2010, pp. 1180-1184.

BRANDTNER B., BERANGER T. e LESSENICH C., *Private State Aid Enforcement*, in *European State Aid Law Quarterly*, 1/2010, pp. 23-32.

BUITER W.-RAHBARI E., *The European Central Bank as Lender of Last Resort for Sovreigns in the Eurozone*, in *Journal of Common Market Studies*, pp. 6 -35.

CAFFERATA R., MARTELLINI M. e VELO D. (a cura di), *Liberalizzazioni, impresa pubblica, impresa d'interesse generale nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2007.

CAGGIANO G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale: contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, Giappichelli, 2008.

CAGGIANO G., *Il ruolo della Commissione per la compensazione del servizio pubblico nella disciplina generale e televisiva*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, pp. 61-76.

CERASO L., *Il finanziamento dei servizi di interesse economico generale in un sistema di mercato concorrenziale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1/2008, pp. 98-105.

CHALTIEL F., *Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance: du fédéralisme monétaire au fédéralisme budgétaire?*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2012, pp. 293-294.

CHITI E., *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2011, pp. 311-315.

CINTIOLI F., *Servizi pubblici e concorrenza. Servizi di interesse economico generale, promozione e tutela della concorrenza*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 3/2006, pp. 455-488.

CINTIOLI F., *I servizi di interesse economico generale ed i rapporti tra antitrust e regolazione*, in Barucci P. e Rabitti Bedogni C. (a cura di), *20 anni di Antitrust*, Tomo II, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 775-799.

COLACINO N., *Articolo 125 TFUE*, in C. Curti Giardino (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo: TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, 2012, pp. 1197-1199.

COMITO V., *La globalizzazione, la crisi economica e la costruzione europea*, in Cantaro A. (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 275-288.

COMMISSIONE EUROPEA, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, in *European Economy*, 7/2009, Luxembourg.

COMMISSIONE EUROPEA, *Report on Greek Governmeent Deficit and Debt Statistics*, COM(2010) 1, Bruxelles, 08.01.2010.

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione sulla politica di concorrenza 2010,* COM(2011) 328 definitivo, Bruxelles, 10.06.2011.

COMMISSIONE EUROPEA, *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Commission Staff Working Paper, Bruxelles, 05.10.2011.

COMMISSIONE EUROPEA, *State aid Scoreboard – Autumn 2011 Update,* COM(2011) 848 final, Bruxelles, 01.12.2011.

COMMISSIONE EUROPEA, *State aid Scoreboard –2012 Update,* COM(2012) 778 final, Bruxelles, 21.12.2012.

CONTALDI G., *Aiuti di Stato e crisi economica internazionale*, in Ligustro A. e Sacerdoti G. (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 712-727.

CUOCOLO L., *I servizi pubblici locali nell'ordinamento giuridico italiano ed europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2007, pp. 347-378.

D'SA R.M., *"Instant" State Aid Law in Financial crisis – A U-Turn?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2/2009, pp. 139-144.

DE CATERINI P., (a cura di), *Quattro studi in materia di aiuti di Stato*, Bari, Cacucci editore, 2008.

DE LUCA P., *Il criterio dell'investitore privato in economia di mercato: il caso Commissione c. Électricité de France (EDF)*, in *Mercato concorrenza regole*, 3/2012, pp. 519-532.

DE VINCENTI C., *Le virtù della concorrenza: regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, Bologna, Il Mulino, 2006.

DEREATTI C., *Un'importante decisione della Commissione sul tema del finanziamento dei servizi di interesse economico generale*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2/2005, pp. 319-343.

DIVERIO D., *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, Milano, Giuffré, 2010.

DONATI G., *La regolazione dei servizi di interesse economico generale: prospettive di evoluzione del modello regolatorio europeo*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1/2010, pp. 195-217.

ECLF WORKING GROUP ON STATE AID IN THE BANKING CRISES, *Recent Developments in the Application of State Aid Rules*, in *European Competition Journal*, 2/2010, pp. 491-506.

EUROPEAN COMMISSION, *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis, Commission Staff Working Paper*, SEC(2011) 1126 final, Brusseles, 5.10.2011.

EUROPEAN PARLIAMENT, *State aid rules for the financial sector and the real economy*, Brussels, June 2011.

EUROSTAT, *Newsrelease Euroindicators*, 55/2010, 22 aprile 2010.

FARANTOURIS N.E., *Firms in Difficulty and State Aids: A Compatibility Analysis*, in *European Competition Law Review*, 2009, pp. 494-504.

FERRARO F., *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4/2010, pp. 335-356.

FIEDZIUK N., *Towards a More Refined Economic Approach to Services of General Economic Interest*, in *European Public Law*, 2010, pp. 271-288.

GALLO D., *Finanziamento dei servizi di interesse economico generale e aiuti di Stato nel diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5/2007, pp. 893-946.

GALLO D., *I servizi di interesse economico generale: Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffré, 2010.

GEOFFROY J.B., *La cadre communautaire des aides d'État: du long fleuve tranquille du régime des aides d'État au choc de la crise*, in *Revue française de finances publiques*, 109/2010, pp. 27-43.

GERARD D., *EC Competition Law Enforcement at Grips with the Financial Crisis: Flexibility on the Means, Consistency in the Principles*, in *Concurrences*, 1/2009, pp. 46-62.

GIAVAZZI F. e AMIGHINI A., *Scoprire la macroeconomia*, Bolgna, Il Mulino, 2009, p. 18, edizione originale: O. Blanchard, *Macroeconomics*, 5th edition, Pearson Education Inc., 2009.

GIGLIO V., *La crisi e il rapporto tra stabilità e concorrenza*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2/2010, pp. 279-293.

GROMNICKA E., *Services of General Economic Interest in the State Aid Regime: Proceduralisation of Political Choices?*, in *European Public Law*, 2005, pp. 429-461.

HANCHER L., *Long-term Contracts and State Aid. A new Application of the EU State Aid Regime or a Special Case?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2/2010, pp. 285-302.

HONORÉ M. e JENSEN N.E., *Damages in State Aid Cases*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2/2011, pp. 265-286.

IANNONE C., *Gli aiuti di Stato in favore delle imprese pubbliche e le regole nazionali applicabili al loro stato di crisi*, in *Diritto dell'Unione Europea.,* 2/2012, pp. 263-292.

IDOT L., *Regards sur les «mutations» du droit des aides d'État*, in *Concurrences*, 1/2010, pp. 79-87.

JENNY F., *La crise économique et financière, la régulation et la concurrence, in Concurrences*, 2/2009, pp. 59-68.

JONES E., *European Crisis, European Solidarity*, in *Journal of Common Market Studies*, 2012, pp. 53-67.

JÜRIMÄE K., *Standing in State Aid Cases: What's the State of Play?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2/2010, pp. 303-322.

KARAYIGIT M.T., *Under the Triangle Rules of Competition, State Aid and Public Procurement: Public Undertakings Entrusted with the Operation of Services of General Economic Interest*, in *European Competition Law Review*, 2009, pp. 542-564.

KEPPENNE J.P., *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

KÖHLER M., *New Trends Concerning the Application of the Private Investor Test*, in *European State Aid Law Quarterly*, 1/2011, pp. 21-33.

KOOPMAN G.J., *Stability and competition in EU banking during the financial crisis: the role of state aid control*, in *Competition Policy International* , Fall 2011, Vol. 7. No. 2, pp. 8-21.

LEVADE A., *Les normes de l'Union européenne et l'équilibre budgétaire des États*, in *Revue Française de Finances Publiques*, 2012, pp. 69-84.

LINCIANO N., *La crisi dei mutui subprime*, in *Consob – Quaderni di Finanza*, 62/2008.

LOUIS F., *Le contrôle des aides d'État et la crise financière*, in *Euredia*, 3/2010, pp. 413-427.

LUCHENA G. e PRISCO S. (a cura di), *Aiuti di Stato tra diritto e mercato*, Roma, Aracne, 1997.

LUJA R., *State Aid and the Financial Crises: Overview of the Crisis Framework*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2/2009, pp. 145-160.

MARTINELLI M., *Compensazioni finanziarie di obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1/2007, pp. 113-174.

MASSERA A. (a cura di), *Il diritto amministrativo dei servizi pubblici tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, Pisa, Edizioni Plus, 2004.

MASSERA A. (a cura di), *I servizi pubblici in ambiente europeo*, Pisa, Edizioni Plus, 2004.

MEROLA M., *Il «pacchetto» normativo sul finanziamento dei servizi d'interesse economico generale alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale*, in Bestagno F., Radicati Di Brozolo L. G. (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano, 2007, pp. 117-150.

MEROLA M., *Regional Aid: Recent Trends and Some Historical Background – with special Focus on Large Investment Projects*, in *European State Aid Law Quarterly*, 3/2010, pp. 589-616.

MOAVERO MILANESI E., *I servizi d'interesse generale e d'interesse economico generale*, in Bestagno F., Radicati Di Brozolo L. G. (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano, 2007, pp. 89-116.

MOSTACCI E., *Servizi pubblici locali: quando il mercato unico sfavorisce il mercato (con buona pace degli utenti)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2008, pp. 898-902.

MOSTACCI E., *Stati finanziari e mercati sovrani: la crisi economica e gli strumenti per fronteggiarla*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2009, pp. 305-325.

MÜLLER T., *Efficiency Control in State Aid and the Power of Member States to define SGEIs*, in *European State Aid Law Quarterly*, 1/2009, pp. 39-46.

MUNARI F., *La disciplina dei cd. servizi essenziali tra diritto comunitario, prerogative degli Stati Membri e interesse generale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, pp. 39-75.

MUNARI F., *Il rapporto tra la disciplina sugli aiuti di Stato e le politiche a tutela dei cittadini e dei consumatori*, in Ligustro A. e Sacerdoti G. (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 729-745.

MUNARI F., *Imprese «pubbliche» e servizi di interesse generale*, in Tizzano A. (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, Torino, 2006, pp. 1647-1667.

NAPOLITANO G., *Analisi economica del diritto pubblico*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. I, diretto da Cassese S., Milano, Giuffré, 2006, pp. 299-312.

NAPOLITANO G., *L'armonizzazione regolatoria dei servizi di interesse economico generale in Europa,* in Ragionieri M. P., Maresca M., *Servizi di interesse generale, diritti degli utenti e tutela dell'ambiente*, Milano, 2006, pp. 41-58.

NAPOLITANO G., *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione,* in *Giornale di diritto amministrativo,* 5/2012, pp. 461-468.

NAPOLITANO G. e ABRESCIA M., *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Mulino, 2009.

ONADO M., *I nodi al pettine. La crisi finanziaria e le regole non scritte*, Roma - Bari, 2009.

ORLANDI M., *La disciplina degli aiuti di Stato*, in Tizzano A. (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, II, Torino, 2006, pp. 1668-1735

ORLEAN A., *Dall'euforia al panico. Pensare la crisi finanziaria e altri saggi*, Verona, 2010.

PADOVANO F., ILDE R., MERELLI M., *Servizi pubblici: nuove tendenze nella regolamentazione, nella produzione e nel finanziamento*, Milano, Angeli, 2008.

PANDOLFI A., *L'integrazione europea e la crisi economica globale*, in Cantaro A. (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 289- 303.

PEREZ R., *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2012, pp. 469-475.

PISANESCHI A., *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore e ritorno?*, Torino, Giappichelli, 2009.

POSNER R.A., *A Failure of Capitalism. The Crisis of '08 and the Descent into Depression*, Cambridge, Harvard University Press, 2009.

POTOTSCHING U., *I pubblici servizi*, Padova, Cedam, 1964.

QUIGLEY C. e COLLINS A., *EC State Aid Law and Policy*, Oxford-Portland, 2003.

ROBERTI G.M., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, Cedam, 1997.

ROSSI-MACCANICO P., *The Notion of Indirect Selectivity in Fiscal Aids: A Reasoned Review of the Community Practice*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2/2009, pp. 161-176.

RUBINI L., *The "Elusive Frontier": Regulation under EC State Aid Law*, in *European State Aid Law Quarterly*, 3/2009, pp. 277-298.

RUFFERT M., *The European Debt Crisis and the European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 48/2012, pp. 1777-1805.

RUSCHE T.M. e SCHMIDT S., *The post-Altmark Era Has Started: 15 Months of Application of regulation (EC) No. 1370/2007 to Public Transport Services*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2/2011, pp. 249-264.

SABBATINI D., *I servizi pubblici locali tra mercato e regolazione*, Roma, Banca d'Italia, 2008.

SALAMONE V., *L'affidamento dei servizi pubblici tra normativa nazionale e diritto comunitario*, in *Il foro amministrativo, TA*R, vol. X, 10/2006, pp. 3422-3442.

SANTA MARIA A. (a cura di), *Concorrenza e aiuti di Stato*, Torino, Giappichelli, 2006.

SCHEPISI C. (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, Giappichelli, 2011.

SCOTTI E., *Il pubblico servizio. Tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, Cedam, 2003.

SCHWALBE U., *European State Aid Control. The State Aid Action Plan*, in Basedow J., Wurmnest W. (edited by), *Structure and Effects in EU Competition Law*, London, 2011, pp. 162-191.

SLOT P.J., *The General Block Exemption for State Aid*, in Basedow J., Wurmnest W. (edited by), *Structure and Effects in EU Competition Law*, London, 2011, pp. 193-204.

SOLTÉSZ U. e VON KÖCKRITZ C., *The "Temporary Framework": the Commission's response to the crises in the real economy*, in *European Competition Law Review*, 2010, pp. 106-115.

STROZZI G., *Gli aiuti di Stato*, in Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 351-415.

TESAURO G. e D'ALBERTI M. (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 2001.

TIZZANO A., *La nozione di aiuto pubblico in diritto comunitario*, in *Europa e Mezzogiorno - Dossier di documentazione comunitaria*, 10/1992.

TOMASI T., *Le nuove misure statali salva banche. Riflessioni alla l. n. 190/08 e disposizioni collegate*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 2009, pp. 1013-1044.

TONETTI A., *La disciplina comunitaria e globale degli aiuti a favore del sistema bancario*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2009, pp. 659-671.

TRIMARCHI BANFI F., *I servizi pubblici nel diritto comunitario: nozioni e principi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 5/2008, pp.1063-1104.

TUFANO M.L., *La disciplina degli aiuti di Stato nell'Unione europea: dal controllo all'enforcement*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4/2010, pp. 381-397.

UBERTAZZI L.C., *Banche e diritto comunitario antitrust*, in Ubertazzi L.C., *Banche e concorrenza. Scritti*, Milano, 2007, pp. 3-39.

VACCA A., *Ricostruzione ontologica dell'affidamento in house dei servizi pubblici locali*, in *Il foro amministrativo, TAR*, vol. V, 5/2006, pp. 1844-1856.

VALENTINI S. e AA.VV., *Diritto e istituzioni della regolazione*, Milano, Giuffré, 2005.

VAN BAEL I., e BELLIS J.F., *Il diritto della concorrenza nella Comunità europea*, Torino, Giappichelli, 1997.

VESPERINI G. e NAPOLITANO G. (a cura di), *Liberalizzazione e concorrenza*, estratto da *Annali 1998-1999 – Quaderni dell'Istituto giuridico della Facoltà di Economia dell'Università degli studi della Tuscia*, n. 5, Viterbo, Agnesotti, 1999.

VILLATA R., *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, Giuffré, 2008.

VITERBO A., *Art. 136 TFUE*, in C. Curti Giardino (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo: TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, 2012.

VITERBO A. e CISOTTA R., *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4/2010, pp. 961-994.

VITERBO A. e CISOTTA R., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2/2012, pp. 323-368.

VOGEL L., *Contrôle des aides d'État*, Paris, LawLex, 2010.

VOGEL L., *Aides d'État*, in Id., *Code européen de la concurrence*, Paris, LawLex, 2010, pp. 1465-1685.

WERNER P. e MAIER M., *Procedure in Crisis? Overview and Assessment of the Commission's State Aid Procedure during the Current Crisis*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2/2009, pp. 177-186.

ZANELLI E., *Servizio pubblico e sentenza Altmark: l'anello mancante?*, in *Politica del diritto*, 1/2004, pp. 186-188.

ZIMMER D. e BLASCHCZOK M., *The role of competition in European state aid control during the financial markets crisis*, in *European Competition Law Review*, 2011, pp. 9-17.