

## ***Capitolo 5. Gli aiuti di Stato***

### ***1. Riferimenti normativi***

Il trattato istitutivo dell'Unione Europea prevede che le regole di concorrenza debbano

- c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse,*
- d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune,*
- e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione”.*

Il divieto di aiuti di Stato è strettamente correlato alla crescente integrazione dei mercati europei, che rende sempre possibile una distorsione del commercio tra Stati membri, causato da forme di aiuto che gli Stati membri possono concedere ad alcune imprese e non ad altre: non bisogna dimenticare che uno degli obiettivi principali dell'Unione è rappresentato dalla creazione di un mercato unico che garantisca la libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali.

Gli aiuti di Stato possono assumere forme molto diverse tra loro: il denominatore comune è rappresentato dal fatto che lo Stato, o un'Autorità pubblica regionale o locale, o un'impresa pubblica, devono conferire un beneficio significativo, impossibile da ottenere oppure ottenibile a condizioni molto più onerose, in normali condizioni di mercato. Alcuni esempi possono essere rappresentati da concessioni fiscali, ribassi tariffari, facilitazioni sulle linee di credito, tassi di interesse agevolati, o altri tipi di vantaggi.

Per valutare se sussista la fattispecie di aiuto di Stato, è necessario avere evidenza di distorsioni al commercio tra Stati membri: in molti casi, in particolare riguardo a benefici di tipo monetario, la Commissione Europea fa ricorso al cosiddetto **criterio dell'investitore privato**. In base ad esso, si configura un aiuto di Stato quando lo Stato attribuisce un beneficio ad un'impresa, o a gruppi di imprese, in condizioni e circostanze che un investitore privato non accetterebbe, operando alle normali condizioni di mercato. Questo si ha - ad esempio - in casi di salvataggi di imprese private a condizioni che un privato troverebbe troppo onerose, o in casi di concessioni di tassi di interesse così agevolati da essere fuori mercato, o in casi in cui lo Stato presti garanzie che un investitore privato, se si trovasse nelle stesse condizioni, non potrebbe assumere.

Tuttavia, come appare dalla lettura dei commi 2 e 3 dell'articolo 87 del Trattato, esistono alcune tipologie di aiuti di Stato che possono ritenersi compatibili con i dettami delle regole di concorrenza espresse all'interno del Trattato stesso: la Commissione, negli anni, ha definito le modalità di concessione di aiuti di Stato in deroga all'articolo 87, sia per quanto riguarda gli obiettivi “orizzontali”, sia per quelli regionali e per quelli settoriali.

Per quanto riguarda gli obiettivi “orizzontali”, la Commissione Europea ritiene compatibili gli aiuti relativi ad accordi di ricerca e sviluppo non rivolti al beneficio di una particolare impresa, ma dell'intera collettività. Analogamente, la Commissione ritiene validi gli aiuti in campo della protezione ambientale. Per quanto riguarda invece gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione industriale, gli aiuti risultano compatibili

se propongono un piano valido per risolvere i problemi strutturali, e non unicamente problemi congiunturali e ciclici dell'impresa in questione. Affinché in questo caso si possa parlare di aiuti di Stato, la Commissione deve mostrare<sup>1</sup> che le attività delle imprese in questione, a seguito dell'aiuto avrebbero avuto un effetto così distortivo sulle condizioni di mercato, che l'uscita delle imprese dal mercato sarebbe stata preferibile al loro salvataggio. Gli aiuti alle esportazioni rappresentano invece una distorsione del mercato comune, e quindi sono da considerare inaccettabili.

Per quanto riguarda invece gli obiettivi "verticali", la Commissione ha emanato misure speciali per gli aiuti concessi in alcuni settori, tra cui l'acciaio, il carbone, l'industria automobilistica, le fibre sintetiche, le costruzioni navali, i trasporti, l'agricoltura e la pesca.

In questa sede esaminiamo quattro casi di aiuti di Stato: il primo caso riguarda iniezioni di capitale ed esenzioni fiscali, ed è quello del tentativo di salvataggio dell'Alfa Romeo da parte dell'IRI all'inizio degli anni Ottanta, prima della cessione alla FIAT; il secondo caso riguarda la concessione di prezzi del gas eccessivamente bassi e discriminatori agli agricoltori olandesi, per il riscaldamento delle serre; il terzo caso riguarda la concessione di riduzioni dei tassi di interesse sui prestiti per una linea aerea regionale belga, mentre il quarto caso concerne la prestazione di garanzie di Stato nel settore cerealicolo portoghese.

#### *a. Iniezioni di capitale, esenzioni fiscali: caso Alfa Romeo*

##### ***Il caso Italia/Commissione 21.3.91 – settore automobilistico Corte di Giustizia europea, causa C-305/89***

Il caso riguarda gli aiuti conferiti dal Governo italiano all'Alfa Romeo, prima della cessione di tale azienda al Gruppo Fiat, avvenuta nel 1986.

L'Alfa Romeo, seconda fabbrica costruttrice di automobili in Italia, facente parte della holding pubblica IRI, aveva continuamente accumulato perdite durante i quattordici anni successivi alla prima crisi petrolifera del 1973-1974. Un nuovo piano triennale di investimenti, adottato nel 1984-1985, non aveva contribuito a risolvere i problemi strutturali dell'impresa, costituiti da sovraccapacità produttive e da costi di produzione e spese generali elevati.

Nel 1985 il Governo italiano ha effettuato un conferimento di capitali per 206,2 miliardi di lire a favore dell'Alfa Romeo, tramite la Finmeccanica e l'IRI, allo scopo di ripianare le perdite subite nel 1984 e nel primo semestre del 1985; la somma proveniva da fondi assegnati agli enti di gestione delle partecipazioni statali. Nel 1986 la Finmeccanica aveva effettuato un ulteriore conferimento di capitali per 408,9 miliardi di lire a favore dell'Alfa Romeo. I fondi provenivano da prestiti obbligazionari contratti dall'IRI in

---

<sup>1</sup> Si veda a questo proposito il caso *Inter Mills* del 1984.

forza di un decreto legge che autorizzava gli enti pubblici, tra cui l' IRI, a emettere obbligazioni rimborsabili con interessi a carico dello Stato.

Inoltre, nel novembre 1986, il gruppo Alfa Romeo è stato ceduto a Fiat da Finmeccanica, con un contratto in cui parte degli attivi e dei passivi sono stati trasferiti a Finmeccanica, che era parte venditrice.

La Commissione europea ha valutato l'esistenza di aiuti di Stato, sotto forma dei conferimenti di capitale nel gruppo Alfa Romeo, effettuati nel 1985 e nel 1986, nonché sotto forma di un prezzo di acquisizione inferiore al valore di mercato a favore della Fiat. Secondo la valutazione della Commissione, esistono i presupposti di aiuti di Stato, in quanto nel periodo 1979-1986, tutte le perdite del gruppo sono state finanziate con contributi statali; poiché inoltre Finmeccanica (azienda del gruppo IRI che controllava Alfa Romeo) non possedeva risorse finanziarie proprie, è stata costretta ad intervenire l'IRI per finanziare gli investimenti di Finmeccanica e coprire le perdite di Alfa Romeo. Inoltre, l'IRI ha ricevuto dallo Stato sovvenzioni sotto forma di dotazioni in conto capitale e di obbligazioni convertibili.

Questi conferimenti di capitale sono da considerare aiuto di Stato in base al criterio dell'investitore privato, in quanto – sempre secondo la Commissione – nelle circostanze di perdite crescenti, margini di autofinanziamento negativi e la mancanza di qualsiasi ragionevole rendimento dei conferimenti in conto capitale nel periodo 1983-1986, un investitore privato che operasse alle normali condizioni di mercato non avrebbe effettuato un tale investimento, e senza tali conferimenti di capitale, l'Alfa Romeo sarebbe stata messa in liquidazione nello stesso anno. A questo proposito, è intervenuta anche la Corte di Giustizia, stabilendo che il comportamento dell'operatore pubblico, che persegue criteri di politica economica, non deve discostarsi da quello dell'investitore privato che persegue obiettivi di redditività a lungo termine: anche in quest'ottica, comunque, il comportamento dello Stato italiano nei confronti dell'Alfa Romeo non avrebbe potuto essere configurato come un piano di risanamento.

La Corte di Giustizia ha inoltre confermato che gli aiuti contenevano un pregiudizio allo sviluppo della concorrenza all'interno dell'Unione: *“quando un' impresa opera in un settore caratterizzato da sovraccapacità produttive, nel quale viene esercitata un' effettiva concorrenza da parte di produttori di vari Stati membri, qualsiasi aiuto che essa riceva dalle autorità pubbliche è idoneo a incidere sugli scambi tra gli Stati membri ed a pregiudicare la concorrenza, in quanto la sua conservazione sul mercato impedisce ai concorrenti di accrescere la loro quota di mercato e diminuisce le loro possibilità di incrementare le esportazioni. E' sufficiente rilevare, al riguardo, che sul solo mercato italiano la quota dell' Alfa Romeo era, nel 1986, pari al 14,6%”*. (par. 26).

Infine, la Commissione ha inoltre esaminato se il prezzo d'acquisto corrisposto dalla Fiat fosse congruo, per verificare se la Finmeccanica avesse rinunciato ad una parte sostanziale del valore di mercato dell'Alfa Romeo, offrendo così un vantaggio finanziario alla Fiat: tuttavia, il raffronto dell'offerta vincente con le offerte alternative non ha mostrato l'esistenza di alcun elemento di aiuto di Stato.

*b. Prezzi eccessivamente bassi: caso Gasunie*

***Il caso Paesi Bassi – Commissione Europea del 2 febbraio 1988  
Settore orticoltura***

Il caso riguarda gli aiuti, sotto forma di tariffe preferenziali, conferiti dal governo olandese agli orticoltori olandesi, attraverso l'operatore Gasunie. L'Olanda è leader europeo dell'orticoltura in serre riscaldate, in cui il combustibile è utilizzato per riscaldare la serra e permettere le coltivazioni anche con temperature esterne basse.

Fin dal 1974, visto il grado elevato d'inquinamento atmosferico prodotto dall'impiego di gasolio in orticoltura, il governo olandese aveva deciso di agevolare l'impiego del gas naturale in tale settore. Nel 1985 il consumo di questo gas rappresentava più del 95 % del consumo totale di energia nell'orticoltura olandese.

Nel mercato olandese il trasporto, l'importazione, l'esportazione e la vendita diretta ai principali clienti collegati alla rete di distribuzione erano effettuati dalla società Gasunie, che, pur essendo una società di diritto privato, era posseduta per il 50% dallo Stato Olandese. Quest'ultimo aveva inoltre il diritto di approvare i prezzi di vendita e le condizioni di fornitura e di approvare il programma di erogazione del gas. Il ministro degli Affari Economici disponeva, inoltre, del potere di vietare la fornitura di gas naturale all'interno o all'esterno dei Paesi Bassi ad un prezzo inferiore a quello da lui stesso fissato e di fissare prezzi diversi per diverse categorie di gas.

Nell'ottobre del 1981, venne applicata una tariffa preferenziale agli orticoltori olandesi, che venne definita dalla Commissione europea come aiuto di stato incompatibile con il mercato comune. In seguito a negoziati, la tariffa orticola fu allineata alla tariffa industriale con una maggiorazione del prezzo che tenesse conto della media dei prezzi correnti. Nel 1984, tuttavia, fu concluso un nuovo contratto che prevedeva il blocco del prezzo del gas per l'orticoltura al livello medio dell'anno 1983; la Commissione intervenne nuovamente bollando le tariffe come aiuti di Stato, in quanto avevano ridotto i costi di produzione (dato che il riscaldamento incide per un 25-30% sui costi di produzione degli ortaggi e fiori coltivati in serre riscaldate), e determinando quindi una distorsione della concorrenza incompatibile con il mercato comune, in quanto il divario tra questa tariffa e quelle praticate ad altri clienti industriali non erano giustificate da criteri oggettivi.

Secondo la Commissione, una tariffa è da considerarsi preferenziale *“quando possiede le tre seguenti caratteristiche: avvantaggia alcune imprese o alcune produzioni che siano in concorrenza con imprese o produzioni di altri Stati ed i cui prodotti siano oggetto di scambi intracomunitari, è stata imposta dall'autorità pubblica, dà luogo ad un versamento compensativo alla società distributrice da parte dello Stato membro o ad una riduzione delle entrate statali”*.

Si configura quindi un aiuto di Stato poiché *“agendo in questo modo, lo Stato olandese rinuncia a delle entrate che potrebbe incamerare tramite la sua partecipazione alla Gasunie, per concedere agli orticoltori un vantaggio finanziario. Tale vantaggio proviene dalle risorse dello Stato e la misura deve essere considerata quindi come un aiuto[...]. Anche se i costi variano notevolmente per i diversi prodotti considerati e per i singoli Stati membri, la produzione olandese ha un'entità abbastanza grande perché anche un lieve vantaggio a livello di questi costi abbia un'incidenza sul prezzo alla produzione. La produzione orticola olandese, quindi, usufruisce di un vantaggio che incide necessariamente sugli scambi intracomunitari, tanto più che la maggior parte della produzione olandese è esportata verso altri Stati membri”*.

### ***c. Riduzioni dei tassi di interesse sui prestiti: caso Cityflyer Express***

#### ***Il caso Cityflyer Express (Europa, 1998) Tribunale di primo grado, Causa T-16/96***

Cityflyer Express è una linea aerea regionale inglese, che propone – tra l'altro – un collegamento tra Anversa e Londra. La «VLM» è una compagnia aerea privata con sede ad Anversa (Belgio). Dal 1993 la VLM propone voli regolari, in particolare, tra Anversa e Londra (London City Airport) e tra Rotterdam e Londra (London City Airport). Il collegamento Anversa-Londra (con partenza e arrivo all'aeroporto di Gatwick) è assicurato anche dalla Cityflyer Express Ltd, e dalla Sabena (con partenza e arrivo all'aeroporto di Heathrow).

Nel dicembre 1993, la Regione fiamminga ha accordato alla VLM un prestito senza interessi di 20 milioni di franchi belgi, rimborsabile in rate annuali da 4 milioni di franchi a partire dal secondo anno; nel corso della durata del contratto, la Regione ha potere decisionale sulle modifiche del capitale sociale o sulla struttura dell'azionariato, nonché sulla cessione di beni mobili e immobili di proprietà della VLM.

Cityflyer ha pertanto denunciato l'accordo, ritenendo che vi fossero i presupposti per configurare un aiuto di Stato, in quanto la concessione di un prestito senza interessi costituiva un aiuto incompatibile con il mercato comune.

La Commissione Europea, nella sua decisione 95/466, ha concluso che il prestito accordato dalla Regione Fiamminga alla VLM conteneva elementi di aiuto di Stato da considerare illegittimi, rifacendosi al criterio dell'investitore privato. Infatti, *“l'esistenza dell'aiuto non può essere messa in dubbio in quanto nessun investitore o banca privata concederebbe in condizioni normali di mercato un prestito senza interessi ad una società nella quale non possiede alcuna partecipazione e che a meno di due anni dalla sua costituzione si trova già in difficoltà finanziarie.”* (capo V, decisione 95/466).

Secondo la Commissione, l'elemento di aiuto è dato dalla *“differenza tra il tasso d'interesse che l'impresa dovrebbe pagare alle normali condizioni di mercato e il tasso effettivamente pagato. Nel caso estremo in cui venga erogato un prestito senza garanzie*

*ad una società che in circostanze normali non sarebbe in grado di ottenere alcun credito, il prestito equivarrà di fatto ad una sovvenzione e la Commissione lo valuterà come tale” (capo V, decisione 95/466).*

Il fatto che VLM abbia accusato perdite non costituiva un ostacolo all'accesso al mercato finanziario; inoltre, come contropartita della concessione del prestito, la Regione fiamminga poteva intromettersi nella esercizio dell'impresa esigendo il proprio accordo preventivo prima che si procedesse all'alienazione di certi beni o all'iscrizione di ipoteca sugli stessi, o prima che si riducesse il capitale sociale o si modificasse la struttura dell'azionariato. Infine, VLM è sottoposta, per l'intera durata del contratto al controllo dei servizi di ispezione del ministero degli Affari economici della regione fiamminga nonché al controllo della commissione fiamminga incaricata della vigilanza sulla esercizio delle imprese.

Di conseguenza, la Commissione ha ingiunto al Belgio una serie di rimedi: in primo luogo, di applicare al prestito in oggetto un tasso di interesse del 9,3% annuo, e la restituzione a partire dalla data di concessione del prestito stesso. Tale percentuale deriva dall'applicazione del tasso di mercato corrente per un titolo privo di rischio (titolo di Stato belga nel 1994) del 7,3% annuo, e di un premio di rischio per il mercato pari al 2%.

Cityflyer Express ha in seguito presentato ricorso alla Corte di Giustizia, in quanto non riteneva congruo che l'ammontare dell'aiuto fosse circoscritto alla differenza tra il tasso di interesse di mercato e il tasso nullo accordato dalla Regione fiamminga, ma dovesse essere ritenuto pari all'intera somma prestata.

La Corte ha sentenziato che *“relativamente ad un prestito concesso ad un tasso preferenziale, la Commissione può giustamente qualificare come aiuto incompatibile con il mercato comune la differenza tra gli interessi che sarebbero stati pagati al tasso di mercato e quelli effettivamente versati, e non la somma prestata.”* (considerando 5)

Inoltre, *“Il criterio dell'investitore privato permette anche alla Commissione di determinare le misure da adottare [...] per rimuovere le distorsioni della concorrenza accertate e ripristinare la situazione antecedente al versamento dell'aiuto illegittimo, nel rispetto del principio di proporzionalità. [...]*

*Il principio di proporzionalità richiede l'adozione delle misure necessarie a garantire un regime di sana concorrenza nel mercato interno che pregiudichino il meno possibile la promozione di uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità.*

*Dato che una somma conferita quale apporto di capitale è stabilmente trasferita, mentre, essendo rimborsabile, essa è solo temporaneamente messa a disposizione nel caso di un prestito, il principio di proporzionalità richiede in linea di massima l'adozione di misure diverse in un caso e nell'altro. Relativamente ad una partecipazione al capitale, la Commissione può considerare che l'eliminazione del vantaggio concesso implica la restituzione dell'apporto di capitale. Relativamente ad un prestito, al contrario, se il vantaggio concorrenziale risiede nel tasso preferenziale accordato e non nel valore stesso dei capitali messi a disposizione, la Commissione, invece di imporre una restituzione pura e semplice del capitale, può legittimamente imporre l'applicazione del tasso che sarebbe stato accordato in condizioni normali di*

*mercato e la restituzione della differenza tra gli interessi che sarebbero stati pagati in tali condizioni e quelli effettivamente versati in base al tasso preferenziale accordato.” (considerando 5).*

#### **d. Garanzie di Stato**

##### ***Caso Portogallo/Commissione – settore agroalimentare Tribunale di Primo Grado, 13 giugno 2000***

L'EPAC - Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA, era una società per azioni portoghese a capitale pubblico, operante sul mercato dei cereali, che disponeva fino al 1985, di un monopolio pubblico nella gestione di tale mercato dell'approvvigionamento nazionale di cereali e sementi. Nel 1986, dopo l'adesione del Portogallo all'Unione Europea, le infrastrutture di proprietà dell'EPAC, e i materiali ad essi pertinenti, erano stati trasferiti, insieme ai relativi crediti di finanziamento, ad una nuova società a capitale pubblico, la Silopor.

Nel 1997, l'EPAC presentava una situazione patrimoniale non equilibrata, caratterizzata da un eccesso di attivi immobilizzati (in parte dovuti a crediti nei confronti di Silopor, che risultavano inesigibili) e da un pesante onere salariale, nonché dalla insufficienza dei propri capitali per il finanziamento della sua attività commerciale e dall'impossibilità di fronteggiare i crescenti oneri finanziari.

Lo Stato portoghese, allora, elaborò un nuovo piano per il risanamento finanziario dell'EPAC. L'EPAC fu così autorizzata nel settembre del 1996, con decisione del Ministero delle Finanze, a negoziare un mutuo offerto da un consorzio di banche, per un importo massimo di 50 miliardi (ammontare del debito di EPAC nel 1996) di scudi portoghesi, di cui 30 miliardi potevano fruire, per una durata massima di sette anni, di una garanzia prestata dallo Stato. Tale prestito era diretto alla conversione del passivo bancario a breve termine dell'EPAC in passivo a medio termine, previsto per una durata di sette anni al tasso di interesse del 6,75% per la parte garantita e del 7,95% per la parte non garantita.

Sempre nel 1996, EPAC fu denunciata alla Commissione Europea per presunti aiuti di Stato da parte di un'impresa concorrente, relativamente al prestito ricevuto, in quanto – in occasione di una gara d'appalto per la riduzione dei dazi all'importazione di cereali – l'EPAC aveva presentato delle condizioni estremamente competitive che non erano sostenibili per le altre imprese e che le avevano fatto vincere la gara a discapito degli altri partecipanti.

La Commissione emanò una prima decisione nella quale chiedeva al governo portoghese di adottare tutte le misure necessarie per sospendere immediatamente l'effetto della garanzia accordata all'EPAC perché questa era stata concessa in violazione del Trattato. La concessione della garanzia da parte dello Stato non era infatti subordinata ad obblighi specifici e i tassi di interesse dei prestiti di cui si faceva garante erano sensibilmente inferiori ai tassi di riferimento del mercato (circa il doppio di quello concesso all'EPAC). Quindi, un'impresa in una difficile situazione economica, quale



l'EPAC, non avrebbe potuto, alle normali condizioni di mercato, ottenere finanziamenti a condizioni più favorevoli di quelle offerte agli operatori in una situazione finanziaria sana senza violare le norme comunitarie relative agli aiuti di Stato.

Il governo portoghese riteneva invece che l'operazione di credito incriminata fosse necessaria, in quanto non aveva l'effetto di conferire un vantaggio ad un'impresa rispetto alle altre, ma costituiva uno dei mezzi diretti al risanamento economico necessario per qualsiasi operazione di privatizzazione e, dunque, una premessa indispensabile per privatizzare la stessa EPAC.

Nel luglio 1997 la Commissione chiese allo stato portoghese di recuperare i vantaggi già concessi alla società, tenendo conto degli interessi maturati calcolati a decorrere dalla data di versamento degli aiuti stessi. Secondo la Commissione, il provvedimento preso dallo stato portoghese era, a suo parere, un aiuto che, per sua natura, non poteva incentivare lo sviluppo né del settore, né della regione interessata e, pertanto, costituiva un aiuto al funzionamento dell'impresa, contrario al Trattato, poiché aveva reso possibile la sopravvivenza dell'EPAC come operatore di rilevante importanza sul mercato interessato. Necessariamente, da ciò era risultata un'influenza sugli scambi e una distorsione della concorrenza, in quanto le misure in questione hanno avuto un effetto diretto e immediato sui prezzi di costo dell'impresa.

Anche la Corte di Giustizia, investita del caso, ha sentenziato che *“il comportamento dello Stato portoghese, che ha concesso la garanzia controversa, non può essere paragonato a quello di un investitore privato, in quanto lo Stato portoghese non ha proceduto ad alcuna iniezione di capitali. Inoltre, “si deve stabilire se, alle condizioni normali di mercato, la garanzia da esso accordata all'EPAC per permetterle di ottenere un mutuo presso istituti bancari sarebbe stata concessa anche da un investitore privato tenuto conto, in particolare, del rischio di veder realizzata tale garanzia in caso di mancato rimborso del prestito concesso”*. Ma le condizioni finanziarie di EPAC erano tanto compromesse che una revoca della garanzia avrebbe portato le banche creditrici ad esigere l'immediato pagamento dei loro crediti, portandola al fallimento. Questo, di per sé, significava che EPAC aveva beneficiato di un vantaggio di cui non avrebbe fruito a condizioni normali di mercato, dato che nessun investitore privato avrebbe operato allo stesso modo. La garanzia concessa dal Governo portoghese all'EPAC era da considerarsi a tutti gli effetti un aiuto di stato incompatibile con quanto stabilito dal Trattato.