

## **CRISI FINANZIARIA E DEROGHE ALLA DISCIPLINA COMUNITARIA SUGLI AIUTI DI STATO**

di Camilla Buzzacchi

**Sommario: 1. Le iniziative comunitarie a fronte della crisi economico-finanziaria. - 2. Il quadro giuridico esistente in materia di aiuti. - 3. Le nuove regole: la deroga temporanea al regime vigente.**

### **1. Le iniziative comunitarie a fronte della crisi economico-finanziaria**

La crisi finanziaria che dalla seconda metà del 2008 sta interessando in maniera globale i sistemi economici e finanziari, con forti e preoccupanti ricadute sul piano occupazionale, è stata affrontata anche dall'ordinamento europeo, che con la Comunicazione *A European Economic Recovery Plan* della Commissione del 26 novembre 2008 ha indicato le misure e gli interventi per il superamento della crisi. Tale *Recovery Plan* si fonda principalmente su due modalità di risposta: la prima, legata a misure di breve termine, è destinata a stimolare la domanda, salvare l'occupazione e alimentare la fiducia dei consumatori; la seconda, di più lungo termine, punta su investimenti oculati capaci di sostenere una crescita più duratura, in tal modo ponendosi coerentemente nella scia della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

È evidente che in tale contesto lo scenario possibile è quello di un più generalizzato ricorso, da parte degli Stati, all'intervento pubblico di sostegno alle imprese, volto a sostenere le produzioni e l'occupazione: la sfida per la Comunità, ovviamente disposta a riconoscere la momentanea necessità di un intervento statale addizionale, è allora quella di evitare che il medesimo intervento vanifichi gli obiettivi – da tempo perseguiti in sede europea – di aiuti statali meno consistenti e meglio mirati. Per cui, se da un lato già il *Recovery Plan* del 2008 prevede iniziative volte a consentire un'applicazione più flessibile delle regole concernenti gli aiuti di Stato, dall'altro la Commissione ha ritenuto di definire più precisamente il regime «derogatorio» degli stessi legato alla situazione contingente, e per tale motivo in data 28 novembre ha adottato un'ulteriore Comunicazione – destinata tuttavia ad una fase di confronto e quindi ad un possibile successivo affinamento – dal titolo *Temporary framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis*.

Tale Comunicazione, motivata dal timore che gli Stati possano, nell'attuale situazione di emergenza e di fragilità, muoversi in forma isolata e ricorrere in maniera sconsiderata a misure di sostegno alle imprese, merita dunque attenzione – nella forma di una breve analisi e di un sintetico commento – nella misura in cui attesta la sensibilità delle istituzioni comunitarie rispetto a criticità che il mercato non è in grado di superare e che è necessario piuttosto affrontare con quegli strumenti, solitamente considerati distorsivi del mercato e definiti dal diritto europeo «aiuti di Stato», che in circostanze ben determinate possono tuttavia supplire laddove la regola della concorrenza presenta dei limiti.

La Comunicazione in esame è dunque volta a fornire indicazioni puntuali in merito agli aiuti addizionali – e dunque temporanei – che sono posti a disposizione degli Stati, ai quali è pertanto garantito lo strumento di un intervento pubblico straordinario, che tuttavia non può essere lasciato alle singole iniziative ma va regolato in maniera uniforme nell'intero contesto comunitario: il timore è infatti quello che isolate iniziative statali danneggino il più ampio mercato europeo, ed è per questo che significativamente si afferma «*competition policy is there to ensure this*», individuando ancora una volta – come spesso si è già constatato negli interventi di indirizzo della Commissione in tema di aiuti di Stato<sup>1</sup> – il principio della concorrenza e del mercato come baluardo e antidoto rispetto a disfunzioni del sistema economico europeo.

La necessità di tale intervento regolatore è dunque connessa al riconoscimento dell'esigenza di un uso più generalizzato degli aiuti pubblici – che tuttavia, in via prudenziale, vengono qualificati «*no miracle cure to the current difficulties*» – affinché gli stessi siano indirizzati al raggiungimento degli scopi che si prefiggono – ovvero incoraggiare gli investimenti e dunque riavviare la crescita – e non diventino piuttosto fonte di squilibri nel mercato europeo. Due sono gli obiettivi perseguiti in tale ottica: quello di facilitare il ricorso al credito a favore delle imprese, reso difficile dalle criticità che investono in particolar modo il sistema bancario; in secondo luogo, incoraggiare le imprese a perseverare negli investimenti finalizzati a quella che si potrebbe definire l'economia del futuro, legata principalmente alla filosofia della crescita sostenibile<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sia consentito il rinvio ai più recenti contributi *Aiuti di Stato ed occupazione: il recupero della sovranità tributaria*, nota a decisione N 581/2007 della Commissione europea, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2, 2008; *Aiuti di Stato in forma di incentivi ed esenzioni fiscali: il nuovo paradigma della politica ambientale europea*, in *Dir. econ.*, 2, 2008; *Occupazione e servizi di interesse economico generale: le possibili deroghe al principio del mercato*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2, 2006.

<sup>2</sup> Nella Comunicazione si definiscono «drammatiche» le conseguenze che potrebbero determinarsi per effetto di un regresso rispetto ai risultati finora ottenuti in materia ambientale.

Pertanto la Comunicazione procede nel senso di indicare anzitutto le molteplici opportunità già a disposizione degli Stati nel quadro della vigente regolazione degli aiuti di Stato, e in subordine provvede ad esporre le misure addizionali che gli Stati potrebbero utilizzare temporaneamente per porre rimedio a situazioni di difficoltà che le imprese stanno fronteggiando sia con riferimento all'accesso alle risorse finanziarie che in relazione agli investimenti finalizzati al perseguimento di obiettivi ecologici.

## **2. Il quadro giuridico esistente in materia di aiuti**

Il richiamo alle regole già esistenti trova ragione nel fatto che già da alcuni anni la Commissione ha rivisto e modernizzato la disciplina concernente gli aiuti di Stato<sup>3</sup>: nel documento si osserva che tale ammodernamento si è compiuto anzitutto incoraggiando gli Stati ad indirizzare le imprese verso investimenti di sostenibilità; poi promuovendo gli obiettivi di crescita, occupazione e competitività della strategia di Lisbona; infine, semplificando l'applicazione degli adempimenti, e dunque rendendo meno gravoso il carico sotto il profilo amministrativo.

Tra i vari strumenti già esistenti, alcuni vengono particolarmente raccomandati, perché già idonei a rappresentare validi strumenti di intervento per gli Stati. La Comunicazione procede pertanto ad illustrare le potenzialità offerte da tali strumenti giuridici, tra i quali vengono annoverati anzitutto il Regolamento sugli aiuti *de minimis*<sup>4</sup> del 2006, che esenta le misure fino a 200 mila euro concessi ad una medesima impresa nell'arco di tre esercizi finanziari dalla qualificazione in termini di aiuto di Stato; inoltre il Regolamento generale di esenzione per categoria (General Block Exemption Regulation, GBER)<sup>5</sup>, adottato nel 2008, che costituisce un passaggio fondamentale nel processo di semplificazione delle procedure. Esso riconduce infatti tutte le precedenti discipline di esenzione, nonché alcune nuove aree quali l'innovazione, l'ambiente, la ricerca, sotto un unico strumento regolativo, che consente agli Stati di erogare aiuti senza la preventiva notifica alla Commissione. Oltre a questi, viene richiamata la Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale

---

<sup>3</sup> A tale riguardo si rinvia agli studi più recenti: A. SANTA MARIA A. (cur.), *Concorrenza e aiuti di stato*, Torino, 2006; G. LUCHENA, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, Bari, 2006; G. LUCHENA, S. PRISCO (curr.), *Aiuti di Stato tra diritto e mercato*, Roma, 2007; L. SALVINI (cur.), *Aiuti di Stato in materia fiscale*, Padova, 2007; LUCHENA G., (in tema di Stato) *Nota a Trib. CE sez. V ampliata 9 luglio 2008 (causa T-301/01)*, in *Guida al Diritto*, 30, 2008.

<sup>4</sup> Reg. n. 1998/2006.

<sup>5</sup> Reg. n. 800/2008.

del 2008 (Community guidelines on State aid for environmental protection), adottata come componente del Piano d'azione generale in materia di energia per il periodo 2007/2009 del Consiglio europeo.

Nel 2008 è intervenuta anche una nuova Comunicazione sugli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie statali<sup>6</sup>, che costituiscono uno strumento importante per sostenere lo sviluppo delle imprese e facilitare il loro accesso al finanziamento: la Comunicazione stabilisce metodologie chiare e trasparenti, nonché regole semplificate per le piccole e medie imprese, per le quali si prevedono premi «esenti» predefiniti e premi unici per le garanzie di importo limitato.

Risale ancora al 2006 la Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione<sup>7</sup>, che dispone in maniera innovativa soprattutto a favore delle piccole e medie imprese e si pone in linea con gli obiettivi dell'agenda di Lisbona: in particolare essa prevede la possibilità di aiuti che coprano integralmente progetti di ricerca e sviluppo e fino all'ottanta per cento i costi di ricerca di piccole imprese; e in più, imprese innovative, soprattutto se avviate in regioni assistite, possono ricevere un milione di euro e oltre. Nello stesso anno la Commissione ha fornito nuove indicazioni su aiuti di Stato e capitale di rischio<sup>8</sup>, finalizzate ad innalzare i finanziamenti fino a 1,5 milioni di euro.

Dal 2007 si applicano gli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale<sup>9</sup>, destinati ad ammettere aiuti di investimento in regioni svantaggiate: in particolare essi contemplan una nuova forma di aiuto, quello per progetti di investimento iniziali.

E per finire, la meno recente Comunicazione sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà<sup>10</sup>, risalente al 2004, prevede che la Commissione europea possa approvare misure nazionali di aiuto in due ipotesi: a imprese in attesa dell'elaborazione di un piano di ristrutturazione o liquidazione – caso del salvataggio – o a imprese che devono razionalizzare le attività aziendali, riducendo quelle non più redditizie – fattispecie della ristrutturazione.

---

<sup>6</sup> Commissione 2008/C 155/02.

<sup>7</sup> Commissione 2006/C 323/01.

<sup>8</sup> Commissione 2006/C 194/02.

<sup>9</sup> Commissione 2006/C 54/08.

<sup>10</sup> Commissione 2004 /C 244/02.

### **3. Le nuove regole: la deroga temporanea al regime vigente**

Prima di procedere ad identificare il nuovo regime applicabile all'insieme delle discipline così individuate, la Comunicazione individua il fondamento giuridico idoneo a giustificare una sorta di «allentamento» delle regole: alla luce della giurisprudenza comunitaria<sup>11</sup> relativa all'art. 87, co. 3, lett. b) del Trattato – secondo la quale l'ammissibilità di un aiuto va valutata in relazione agli squilibri, o meglio al «turbamento grave dell'economia», che un'intera economia nazionale, e non solo una regione all'interno di essa, può presentare – la Commissione ritiene che l'attuale crisi globale – e non solo, quindi, quella che colpisce il sistema finanziario – necessitino di «risposte politiche eccezionali» (*exceptional policy responses*), e dunque che alcune categorie di aiuti di Stato siano giustificati, proprio perché idonei ad affrontare tali difficoltà.

Sulla base di questa giustificazione giuridica, la Comunicazione procede ad individuare misure temporanee e derogatorie che interessano principalmente tre ambiti: quello delle garanzie, nella forma della riduzione dei premi; quello dei prestiti sovvenzionati, nella forma della riduzione dei tassi di interesse; quello del capitale di rischio, per il quale è prevista una deroga alla disciplina vigente, deroga applicabile per tutto l'anno 2009. In più si preannunciano una serie di misure semplificative per quanto concerne le procedure, non direttamente introdotte dal documento in esame, ma in corso di studio ed elaborazione da parte della Commissione.

Senza approfondire gli aspetti tecnici di tali misure, l'osservazione che pare opportuno formulare è quella di apprezzare l'attenzione della Commissione e la disponibilità a piegare la normativa in tema di aiuti di Stato alle necessità connesse alla particolare situazione economica: come si è segnalato, nella Comunicazione si fa riferimento a «risposte politiche eccezionali», e dunque si ammette che i rimedi eventualmente generati dal mercato potrebbero dimostrarsi insufficienti e che vadano invece elaborate «cure» in sede politica. È vero che l'impostazione della Comunicazione è imperniata sull'enfasi attribuita alla temporaneità delle deroghe: gli Stati vengono anzitutto richiamati a fare un corretto uso delle regole già esistenti, sulle quali il documento si sofferma, spiegando e ribadendo le possibilità che tali regole già dischiudono alle autorità pubbliche nazionali. Il messaggio che la Commissione intende trasmettere è dunque quello dell'esistenza di un quadro normativo già ampiamente elastico ed aperto nei confronti degli Stati membri, che

---

<sup>11</sup> Cfr. Cause riunite T-132/96 e T-143/96 - Freistaat Sachsen, Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH/Commissione.

dispongono di molteplici percorsi per perseguire le più diverse finalità nei sistemi economici e produttivi interni: finalità di stimolo all'innovazione, di sostegno alla disoccupazione, di tutela degli interessi ambientale, per richiamare solo alcuni dei valori a cui gli Stati tendono e che il mercato non sempre è in grado di realizzare.

Tuttavia, malgrado tale impostazione volutamente difensiva della validità del quadro giuridico esistente, la Comunicazione si spinge oltre, rendendo ancora più facili alcune tipologie di finanziamenti, assolutamente cruciali in questa fase di crisi. Gli Stati riescono così a riacquistare spazi di manovra di fondamentale importanza, perché necessari ad impostare politiche di intervento in un frangente di crisi, rispetto al quale il principio ed il metodo della concorrenza risultano carenti e insufficienti. Ancora una volta, come ormai dimostra una tendenza evidente da vari anni, la rigidità del divieto comunitario relativo agli aiuti di Stato viene ridimensionata e vengono invece apprezzati valori ed interessi ai quali si riconosce che il mercato non è in grado di rispondere, e che solo un intervento pubblico mirato può invece soddisfare.

Camilla Buzzacchi - Ricercatore Diritto Pubblico - Università Milano Bicocca