

## La modifica delle guidelines sugli aiuti di Stato al salvataggio ed alla ristrutturazione a favore delle imprese in difficoltà

di Eugenia Vitetti

La disciplina comunitaria relativa agli aiuti di Stato al salvataggio ed alla ristrutturazione a favore delle imprese in difficoltà e la sua attuazione nell'ordinamento giuridico nazionale riveste carattere di grande attualità ed interesse in questo particolare momento storico caratterizzato dagli ultimi avvenimenti economici e finanziari che hanno occupato e continuano ad occupare il panorama politico e sociale del nostro Paese. Il riferimento normativo relativo alla concessione di aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà è costituito dagli Orientamenti comunitari del 9 ottobre 1999, i quali verranno in scadenza il 9 ottobre 2004 e saranno sostituiti da quelli relativi all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato alla concessione di aiuti d'urgenza e/o di aiuti alla ristrutturazione a favore di imprese in difficoltà, contenuti in una proposta di Comunicazione della Commissione europea del gennaio 2004.

Questi orientamenti rappresentano le *guidelines* su tali tipologie di aiuti, ossia le regole generali predisposte dalle istituzioni comunitarie in base alle quali gli Stati devono conformare le proprie politiche nazionali.

Gli aiuti in esame si concretizzano, sostanzialmente, in erogazioni di sovvenzioni ad imprese che operano in particolari situazioni di mercato da cui, peraltro, senza la concessione di questi benefici, sarebbero costrette ad uscire. D'altro canto, l'erogazione di detti benefici desta preoccupazioni in seno alla Commissione europea, che li reputa potenzialmente suscettibili di provocare una distorsione della concorrenza attraverso la traslazione dell'onere dell'aggiustamento strutturale e delle difficoltà industriali e sociali ad esso connesse su altri operatori esercenti attività economiche prive dell'apporto di tali aiuti ed in Paesi membri diversi.

Con riferimento alla nuova disciplina, è interessante notare, innanzi tutto, la modifica della denominazione degli aiuti in questione, che vengono ora definiti come **aiuti d'urgenza** e **aiuti alla ristrutturazione a favore di imprese in difficoltà**; la linea generale informatrice degli stessi prevede l'autorizzazione dei benefici esclusivamente in presenza di quelle situazioni nelle quali si possa dimostrare che la loro concessione non contrasti con il superiore interesse comunitario.

Come riferimento esegetico, invece, si rappresenta che i primi orientamenti in materia risalgono al 1994. Già all'epoca, comunque, si precisava, e si confermava con i successivi orientamenti del 9 ottobre 1999(1), che tale tipologia di aiuti, considerata la loro stessa natura, "*falsano la concorrenza ed incidono sugli scambi fra gli Stati membri*"(2), e che gli stessi ricadano nell'ambito di applicazione dell'art. 87 paragrafo 3 lett. c del Trattato, il quale considera compatibili con il mercato comune gli aiuti di Stato "*destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse*" (Orientamenti del 1999).

Passando all'approfondimento delle guidelines sopra citate, si osserva che esse operano una fondamentale e preliminare distinzione tra le differenti tipologie di aiuti volti, rispettivamente, al salvataggio ed alla ristrutturazione. Infatti, gli orientamenti del 1999 definiscono l'aiuto al **salvataggio** come una misura transitoria e contingente per sua stessa natura e dispongono che lo stesso aiuto "deve consentire di mantenere in attività un'impresa in difficoltà per un periodo corrispondente al tempo necessario ad elaborare un piano di ristrutturazione o di liquidazione, e/o al tempo necessario affinché la Commissione possa pronunciarsi in merito a detto piano".

Si tratta, dunque, di un'assistenza finalizzata al mantenimento "in vita" di un'impresa in difficoltà, che si sostanzia in operazioni eccezionali che esplicano i loro effetti in un arco temporale circoscritto e limitato e che contribuiscono alla "conservazione in attività" dell'impresa, la quale senza la concessione di tale aiuto rischierebbe o sarebbe, addirittura, costretta a scomparire dal mercato.

Di contro, la **ristrutturazione** si estrinseca in una serie complessa di operazioni eterogenee e più precisamente, in un "*piano realizzabile, coerente e di ampia portata, volto a ripristinare la redditività a lungo*

*termine dell'impresa*"(3) e si concretizza in tutta una serie di ampie attività realizzabili in un lungo arco temporale e che possono sostanziarsi nelle seguenti fasi:

Riorganizzazione e razionalizzazione delle attività aziendali finalizzate al raggiungimento di una maggiore efficacia delle stesse da realizzarsi attraverso l'abbandono delle attività non più redditizie;  
Riqualificazione delle attività riconducibili a livelli competitivi;  
Riconversione verso nuove attività redditizie.

Di norma, infatti, la ristrutturazione di tipo industriale deve essere accompagnata da una ristrutturazione finanziaria che si espliciti in apporto di capitali ed in una graduale eliminazione dell'indebitamento. Pertanto, una ristrutturazione non può essere limitata ad un mero aiuto finanziario destinato esclusivamente a colmare le perdite pregresse senza intervenire, in modo strutturale, sulle cause effettive, sia esogene che endogene di tali perdite.

Sul punto, è opportuno precisare che, nella maggior parte dei casi, pur corrispondendo a meccanismi differenti, il salvataggio e la ristrutturazione rappresentano due aspetti speculari di un'unica operazione. Infatti, se è pur vero che un aiuto per il salvataggio deve essere, per sua intrinseca natura, transitorio, è altrettanto vero che lo stesso deve consentire di mantenere in attività un'impresa che versi in una situazione di difficoltà per l'intero periodo necessario ad elaborare un piano di ristrutturazione o di liquidazione. Ecco perché, stando ai sopra citati orientamenti della Commissione risalenti all'ottobre 1999, la ristrutturazione si sostanzia in un piano realizzabile, coerente e di ampia portata volto a ripristinare la redditività a lungo termine dell'impresa.

Il campo di applicazione degli orientamenti sopra cennati si estende a tutti i settori di attività, compreso quello dell'agricoltura, nei quali operino imprese in difficoltà, comprese le piccole e medie imprese. La definizione di **impresa in difficoltà** non è univoca, né agevolmente rinvenibile. Infatti, non esiste nel panorama giuridico comunitario una precisa definizione di essa, anche se si può sostenere che la Commissione considera in difficoltà un'impresa che non sia in grado, attraverso le proprie risorse, di contenere perdite che la condurrebbero quasi certamente, in assenza di un intervento esterno delle autorità pubbliche, al collasso economico, nel breve e nel medio periodo (si veda in proposito il punto 9(4) dei nuovi orientamenti comunitari del gennaio 2004, che riprendono, sostanzialmente, quelli precedenti dell'ottobre 1999 sopra richiamati).

Gli aiuti in esame possono derivare da qualsiasi livello dell'amministrazione pubblica (centrale, regionale o locale) o da qualsiasi "impresa pubblica" secondo la definizione dell'articolo 2 della direttiva 80/723/CEE(5) sulla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli stati membri e le loro imprese pubbliche(6). Inoltre, gli aiuti alla ristrutturazione o gli aiuti d'urgenza possono provenire, per esempio, da holding di Stato o da società pubbliche d'investimento.(7)

Inoltre, la disciplina comunitaria fornisce, in proposito, alcuni elementi che consentono di qualificare un soggetto economico, a prescindere dalle sue dimensioni, come "impresa in difficoltà". Queste le differenti ipotesi :

per una società a responsabilità limitata (8), qualora abbia perduto più della metà del capitale sociale(9) e la perdita di un quarto di tale capitale sia intervenuta nel corso degli ultimi dodici mesi;

per una società a responsabilità illimitata, qualora abbia perduto più della metà dei suoi fondi propri, quali indicati nei libri della società, e la perdita di più di un quarto di detti fondi sia intervenuta nel corso degli ultimi dodici mesi;

per qualunque forma di impresa, qualora ricorrano le condizioni previste dal diritto nazionale per avviare nei suoi confronti una procedura concorsuale per insolvenza.

Nel concreto, invece, i nuovi orientamenti dispongono che, in termini di **condizioni generali per l'autorizzazione**, gli aiuti al salvataggio debbono rispettare i seguenti presupposti:

consistere in aiuti di tesoreria sotto forma di garanzia di crediti o di erogazione di crediti;

essere rimborsati entro dodici mesi dalla data dell'ultimo versamento

delle somme prestate all'impresa;  
essere motivati e non produrre gravi effetti di spillover negativo in altri Stati membri;  
essere corredati, all'atto della notifica, di un piano di ristrutturazione o di liquidazione o della prova che il prestito sia stato totalmente rimborsato;  
limitarsi nel loro ammontare a quanto necessario per mantenere l'impresa in attività nel periodo in cui è stato autorizzato l'aiuto.

Si aggiunge, come sopra brevemente accennato, che la proposta di Comunicazione della Commissione prevede che la concessione di un aiuto d'urgenza costituisce un'operazione a carattere straordinario e non concedibile ripetutamente nel tempo, ma piuttosto una sola volta (principio dell' " **aiuto una tantum**" ) e che la stessa peculiarità riguardi anche gli aiuti alla ristrutturazione.

La *ratio* di tale disposizione si basa sulla necessità di evitare il conferimento di sovvenzioni di qualunque genere che si rivelino essere indebiti per le imprese beneficiarie, le quali riuscirebbero a sopravvivere nel mercato grazie esclusivamente al sostegno statale perpetuato nel tempo.

Ciò giustifica, d'altra parte, l'obbligo, a carico dello Stato membro, di precisare, contestualmente alla notifica alla Commissione europea di un progetto d'urgenza o di aiuto alla ristrutturazione, se lo stesso tipo di aiuto sia stato già concesso in precedenza all'impresa. Nel qual caso, l'istituzione comunitaria non autorizzerà il conferimento di ulteriori aiuti d'urgenza o alla ristrutturazione se siano trascorsi meno di dieci anni dalla concessione dell'aiuto d'urgenza, dalla fine del periodo di ristrutturazione o dalla cessazione dell'attuazione del piano, fatta salva l'ipotesi in cui dovessero verificarsi circostanze eccezionali, imprevedibili e non imputabili all'impresa.

Inoltre, è opportuno precisare che, come eccezioni a tale diniego di autorizzazione, la Commissione potrà autorizzare aiuti d'urgenza ed alla ristrutturazione solo nei casi seguenti:

se l'aiuto alla ristrutturazione venga accordato dopo la concessione di un aiuto d'urgenza nel quadro di una stessa operazione di ristrutturazione;  
in presenza di circostanze eccezionali ed imprevedibili, non imputabili all'impresa.

Come già accennato in precedenza, gli aiuti alla ristrutturazione si rivelano essere potenzialmente suscettibili di provocare una distorsione della concorrenza nel mercato unico.

Proprio per tale motivo, la concessione degli aiuti in questione è sottoposta ad alcune condizioni tassativamente indicate nella Comunicazione del 9 ottobre 1999, che vengono di seguito elencate:

l'ammissibilità di un'impresa, la quale deve essere un' **impresa in difficoltà** ;

la definizione e la realizzazione di un piano di ristrutturazione;  
l'introduzione di misure in grado di controbilanciare, nel limite del possibile, le negative ripercussioni sui concorrenti;  
l'importo e l'intensità dell'aiuto devono essere circoscritti a quanto strettamente necessario;  
l'imposizione da parte della Commissione di obblighi e condizioni specifici;  
la completa attuazione del programma di ristrutturazione;  
il controllo costante che la Commissione deve poter esercitare sull'avanzamento del piano di ristrutturazione, da attuarsi tramite relazioni particolareggiate e regolari trasmesse dai Paesi membri.

Ulteriore condizione per l'autorizzazione degli aiuti è costituita dal c.d. **ripristino della redditività**. Tale situazione viene determinata con estrema precisione, sia negli orientamenti del 1999 che nella proposta della Commissione del gennaio 2004 relativa ai nuovi orientamenti, ove si precisa che il piano di ristrutturazione deve consentire di ripristinare l'efficienza economico-finanziaria a lungo termine dell'impresa entro un lasso di tempo ragionevole e sulla base di ipotesi realistiche circa le condizioni operative future.

Ai fini di detto ripristino, i citati nuovi orientamenti prevedono un ruolo molto attivo e partecipativo dell'impresa beneficiaria nel piano di risanamento che la riguarda. In particolare, la concessione del contributo erogato dallo Stato è subordinata alla realizzazione del piano di

ristrutturazione e la misura del contributo è indice proprio del ripristino della redditività, ossia dell'attesa ragionevole, da parte dei mercati, del ritorno in termini di efficienza economico-finanziaria delle operazioni volte al ripristino.

In funzione di tale ruolo partecipativo e costruttivo, l'impresa beneficiaria dovrà contribuire in maniera significativa al piano di ristrutturazione che la interessa, sia attraverso fondi propri, sia tramite il ricorso a finanziamenti esterni ottenuti alle condizioni di mercato vigenti, anche se la Commissione subordina l'approvazione del piano di ristrutturazione al verificarsi di alcuni requisiti considerati essenziali, quali la proporzionalità degli aiuti concessi ai costi ed ai benefici della ristrutturazione e la prevenzione di indebite forme di distorsione della concorrenza.

Da quanto precede, si comprende che il piano di ristrutturazione presentato deve essere in grado di fornire alla Commissione le informazioni ed i dati necessari per consentirle di valutare la redditività nel lungo periodo dell'impresa che intende fruire degli aiuti in esame.

Infatti, l'importanza di un piano di ristrutturazione credibile, adatto a consentire un esame corretto dello stesso da parte della Commissione, è stata ribadita in diverse occasioni anche nella giurisprudenza comunitaria(10).

Sempre con riferimento a tale piano di ristrutturazione, risulta utile segnalare che:

è previsto a carico dell'impresa beneficiaria l'obbligo di dare totale attuazione al programma di ristrutturazione presentato alla Commissione e da questa accettato. La mancata osservanza di tale piano da parte dell'impresa viene considerato dalla stessa Commissione come un abuso dell'aiuto;

tra le condizioni per l'autorizzazione degli aiuti, viene stabilito l'obbligo di trasmissione, a carico dello Stato membro, di relazioni regolari, a cadenza periodica, che siano particolareggiate e consentano alla Commissione di controllare il corretto avanzamento di tale piano;

l'autorizzazione del piano di ristrutturazione da parte dell'istituzione comunitaria non comporta l'impossibilità assoluta per lo Stato membro di modificare lo stesso, ed infatti si potrà richiedere alla Commissione di concedere le modifiche proposte ed anche, eventualmente, di variare l'importo dell'aiuto stesso.

In relazione poi alla **prevenzione di indebite distorsioni della concorrenza indotte dall'aiuto**, gli orientamenti della Commissione (sia quelli dell'ottobre 1999, sia quelli contenuti nella proposta di modifica degli stessi) stabiliscono che le misure adottate dovranno controbilanciare, nei limiti del possibile, le ripercussioni negative sui concorrenti, altrimenti gli aiuti verrebbero ad esseri considerati incompatibili con il mercato comune e "contrari all'interesse comune".

A tale obbligo di "controbilanciamento", si può derogare solo nel caso in cui le riduzioni e le limitazioni ai benefici concessi alle imprese potrebbero provocare un peggioramento manifesto della struttura del mercato dando luogo, indirettamente, a situazioni di monopolio o di oligopolio.

Per completezza di esposizione, si evidenzia, altresì, che sia nei vecchi orientamenti che nella nuova proposta della Commissione, vengono fissate alcune **condizioni specifiche applicabili all'autorizzazione di un aiuto**, che prevedono la possibilità per la Commissione di imporre gli obblighi e le condizioni che essa ritiene necessari affinché non si verifichi una distorsione della concorrenza contraria al comune interesse.

Queste, in sintesi, le condizioni :

il Paese membro potrebbe essere tenuto ad adottare alcune misure particolari, o ad imporre al beneficiario specifiche misure (quali ad esempio, tra le altre, il divieto di agire come price leader su specifici mercati) ;

le nuove imprese non potranno richiedere ai rispettivi Paesi d'appartenenza gli aiuti alla ristrutturazione in esame, se non dopo il decorso di vari anni dalla loro costituzione. (Da tale condizione, si evince agevolmente che tale inibitoria potrebbe costituire un freno per una giovane impresa o per una nuova, che appena costituita, non potrà fruire dei benefici in esame);

la proposta di modifica, contenente i nuovi orientamenti, prevede il divieto di concessione di un nuovo aiuto a quelle imprese che, pur avendo ricevuto in passato aiuti, non li abbiano ancora restituiti al momento della nuova concessione, ai sensi dell'art. 14 del Regolamento (CE) n. 659 del 1999 che disciplina il recupero degli aiuti illegittimamente fruiti.

E' utile segnalare, inoltre, che sia i vecchi orientamenti (quelli dell'ottobre 1999), sia i nuovi prevedono alcune eccezioni a favore delle **piccole e medie imprese** e per gli aiuti concessi nelle **aree assistite**, autorizzando per esse un regime meno stringente.

In particolare, per le PMI(11):

la Commissione potrà consentire che la concessione degli aiuti non dovrà essere subordinata, in linea generale, a misure compensative, salvo quanto diversamente stabilito dalle norme settoriali in materia di aiuti di Stato;

il piano di ristrutturazione non dovrà essere autorizzato dalla Commissione. Tuttavia, la concessione dello stesso aiuto sarà subordinata alla completa attuazione del suddetto piano, il quale dovrà essere comunicato alla Commissione, successivamente all'approvazione da parte dello Stato membro interessato. Pertanto, in quest'ultimo caso, il controllo operato dall'istituzione comunitaria si svilupperà in una verifica ex post, e non in un'autorizzazione preventiva.

Per gli aiuti alla ristrutturazione concessi nelle aree assistite:

gli orientamenti prevedono vincoli meno stringenti per quanto concerne l'ottenimento delle contropartite e, nello specifico, stabiliscono che, in dette aree, le condizioni di autorizzazione dell'aiuto, da parte della Commissione, potranno essere meno rigorose in relazione alle misure compensative ed all'entità del contributo del beneficiario.

A conclusione della trattazione, sembra doveroso precisare che la proposta di Comunicazione avanzata dalla Commissione contiene una disciplina generale alquanto complessa ed, indubbiamente, più stringente della precedente, a causa della statuizione di regole e vincoli ancora più pregnanti e consequenziali rispetto a quelli fissati negli orientamenti dell'ottobre 1999 e che la stessa richiede, al contempo, un'osservanza molto attenta e scrupolosa da parte degli Stati membri.

Al contempo, non si può non segnalare che i nuovi orientamenti, contestualmente alla fissazione di un regime più "capillare" e stringente, prevedono un ruolo molto attivo, collaborativo e partecipativo dell'impresa beneficiaria degli aiuti nel piano di risanamento che direttamente la riguarda.

#### Note

(1) Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (Comunicazione agli Stati membri e proposta di opportune modifiche) - 1999/C 288/02.

(2) Orientamenti della Commissione europea del 1994 (G.U. C 368 del 23.12.1994, pag.12).

(3) Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (Comunicazione agli Stati membri e proposta di opportune modifiche) - 1999/C 288/02.

(4) Proposta di comunicazione della Commissione europea del 9 gennaio 2004.

(5) Direttiva della Commissione europea del 25 giugno 1980.

(6) G.U. L 195 del 29.7.1980, pag. 35, come modificata da ultimo dalla direttiva 200/52/CE (GU L 193 del 29.7.2000, pag.75).

(7) Cfr. le sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 22.3.1977, nella causa 78/76, Steinike und Weinlig/Germania, Racc. 1977, pag. 595 e del 16.5.2002, nella causa C- 482/99, Francia/Commissione, Racc. 2002, pag. I-4395.

(8) Si tratta, in particolare, di quelle forme di società di cui all'art. 1, paragrafo 1, comma primo, della direttiva 78/660/CEE del Consiglio (GU L 222 del 14.8.1978, pag.11), come modificata da ultimo dalla direttiva 2003/51/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2003, (GU L 178 del 17.7.2003, pag. 16).

**(9)** In analogia con le disposizioni contenute nell' art. 17 della direttiva 77/91/CEE del Consiglio (GU L 26 del 30.1.1977, pag.1).

**(10)** Si vedano al riguardo, tra le molte altre, la sentenza 14 settembre 1994 Spagna/Commissione cause riunite 278/92, 279/92 e 280/92 della Corte di Giustizia delle Comunità europee; quella del Tribunale di Prima Istanza del 15 settembre 1998, cause riunite 126/96, 127/96, BFM/ Commissione; sentenza della Corte C- 17/99.

**(11)** Come definite nella raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6.5.2003, relativa alla definizione di microimpresa, piccola e media impresa (GU L 124 del 20.5.200., pag. 36). La definizione che verrà applicata fino al 31 dicembre 2004 è quella contenuta nella raccomandazione 96/280/CE, del 3.4.1996, *relativa alla definizione di piccola e media impresa (GU L 107 del 30.4.1996, pag.4).*