

L'IMPATTO DELLA CRISI ECONOMICA SULL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI CONCORRENZA E DI AIUTI DI STATO

Carla Rabitti Bedogni *

1. Premessa

Come è noto, i periodi di stagnazione della crescita economica o le vere e proprie fasi depressive si sono storicamente rivelati un terreno poco favorevole per l'emersione ed il consolidamento di una cultura della concorrenza. I governi e le opinioni pubbliche sembrano spesso persuasi che, nei momenti di emergenza, l'applicazione delle regole antitrust secondo i canoni tradizionali e lo smantellamento delle restrizioni al libero dispiegarsi del gioco concorrenziale siano destinati a confliggere irrimediabilmente con il perseguimento efficace di una serie di interessi pubblici: la salvaguardia dell'industria nazionale, il mantenimento dei livelli occupazionali, la stabilità del sistema finanziario¹.

Del pari, nel sistema giuridico comunitario, la severa politica di repressione degli aiuti di Stato illegali adottata dalla Commissione Europea, almeno fino alla metà degli anni '90², e la sua stessa competenza esclusiva in questa materia potrebbero rischiare, secondo alcuni, di frustrare gli sforzi dei Paesi membri per conseguire i propri obiettivi di politica industriale, eventualmente ammortizzando o indirizzando gli effetti della crisi³.

Pertanto, la sospensione temporanea della normativa in materia di concorrenza o la definizione di eccezioni ed esenzioni rispetto al suo ambito di applicazione, per taluni settori economici o perfino per delle specifiche transazioni, rappresentano il portato esemplare della istintiva reazione di fastidio con la quale, in tempi di crisi, il legislatore tende a considerare la politica della concorrenza ed i suoi fattori.

La recente crisi finanziaria non ha fatto eccezione a questa prassi consolidata. In diverse giurisdizioni, l'azione delle autorità di concorrenza è stata più o meno incisivamente circoscritta, di frequente in misura direttamente proporzionale alle difficoltà dello specifico sistema-Paese, sottraendo allo scrutinio antitrust interi settori economici, come nel caso dell'Irlanda, o alcune operazioni

* *Componente AGCM.*

¹ Basti pensare, solo per citare l'esempio più noto, al *National Industrial Recovery Act* statunitense, adottato negli anni Trenta durante la grande depressione, che sostituiva di fatto alla disciplina antitrust un complesso sistema di auto-regolazione industriale e di controllo dei prezzi e delle quantità prodotte. Anche in occasione degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, negli Stati Uniti una normativa *ad hoc* ha introdotto una esenzione antitrust, sia pur limitata, per le compagnie aeree.

² G.L.TOSATO, 2009, *La disciplina comunitaria degli aiuti tra economia di mercato e interessi generali*, ASTRID, disponibile all'indirizzo: <http://www.astrid-online.it/Aiuti-di-S/>.

³ Le strette relazioni tra concorrenza e aiuti di Stato sono da tempo analizzate, avendo questi ultimi, di norma, un impatto diretto sulle dinamiche concorrenziali vigenti nei mercati interessati. Dal momento che gli aiuti di Stato realizzano misure selettive, essi assicurano un vantaggio per talune imprese, a discapito delle altre. Generalmente, gli aiuti di Stato pregiudicano le imprese non beneficiarie che, come concorrenti, ne risultano danneggiate o in termini di diminuzione di profitti o di una minore capacità di competere nel medio/lungo periodo. Per un'analisi economica della politica sugli aiuti di Stato adottata dalla Commissione Europea, si veda D. NEVEN e V. VERouden, 2008, *Towards a More Refined Economic Approach in State Aid Control*, in *EU Competition Law – Volume IV : State Aid*, a cura di W. MEDERER, N. PESARESI e M.VAN HOOF, Claeys & Casteels.

economiche, ad esempio nel Regno Unito. In materia di aiuti di Stato, non sono mancate le proposte di taluni Stati membri di sospendere *tout court* l'applicazione della disciplina sul controllo dei sussidi pubblici, percepita come incompatibile con l'eccezionalità della situazione in atto e di assumere misure *extra ordinem*.

Ebbene, si può condividere il diverso approccio della Commissione Europea che, pur comprendendo la natura della situazione emergenziale manifestatasi nel settore finanziario, poi progressivamente propagatasi in quello dell'economia reale, ha preferito allestire un nuovo set di norme orientato alla conservazione dei principi di non discriminazione, proporzionalità e tutela della concorrenza, garantendo un'applicazione uniforme ed allo stesso tempo sensibile alle esigenze di celerità manifestate dai governi e dagli operatori. Consapevole della necessità di ridurre, per quanto possibile, l'incertezza giuridica al fine di rassicurare i mercati, la Commissione ha garantito l'adozione di decisioni in materia di aiuti di Stato e concentrazioni in termini eccezionalmente ridotti, se necessario anche di sole 24 ore o durante i giorni festivi.

Ancora, occorre dare atto di quanto il suo lavoro sia stato poderoso : dall'ottobre 2008 al luglio 2009, sono stati adottati ben quattro testi di regolazione, mentre le decisioni che hanno riguardato aiuti di Stato al settore finanziario, prese tra l'ottobre 2008 e marzo 2010, sono state 161 (di cui 78 concernevano 40 istituti finanziari e 83 riferite a 40 schemi normativi sottoposti dagli Stati membri), rappresentanti misure economiche stimabili in oltre 4.000 miliardi di euro, pari, quindi, a circa il 33% del PIL dei 27 Paesi membri dell'Unione⁴. Ciò è stato anche possibile in quanto, nel periodo in cui più intensa è stata l'esposizione delle imprese europee alle conseguenze della crisi finanziaria, al Commissario Europeo per la concorrenza è stato attribuito un potere decisionale monocratico, in deroga all'ordinario principio di collegialità, in relazione all'autorizzazione di interventi riguardanti le istituzioni finanziarie.

Ma al di là del dato quantitativo, si deve riconoscere alla Commissione Europea di aver reagito con prontezza, a fronte di Stati membri che tendevano a muoversi "in ordine sparso", con il rischio di vanificare vicendevolmente l'effetto ricercato con le misure di salvataggio nazionali, ribadendo, per utilizzare uno slogan di grande efficacia coniato dal Commissario Kroes, che la disciplina in materia di concorrenza e di aiuti di Stato non costituiva un elemento del problema, ma piuttosto della sua soluzione⁵.

Si deve considerare, a questo proposito, che l'abbandono del Mercato Unico è stato stimato che potrebbe condurre ad una diminuzione del livello di produttività del 13% in media⁶, laddove è sempre più chiaro che il confronto delle economie si svolge a livello globale e che una flessione della produttività e quindi della competitività verrebbe ad incidere pesantemente sulla capacità di ripresa dello sviluppo nell'Unione Europea.

⁴Fonte : N.Pesaresi, 2010, *Solving the financial crisis : the contribution of the European competition policy on government subsidies*, Atti del IX Convegno UAE/LIDC/AIGI/ECLA: *Antitrust tra diritto nazionale e diritto dell'Unione Europea*, Treviso, 20-21 maggio 2010; COM(2010) 255 RELAZIONE DELLA COMMISSIONE - Quadro di valutazione degli aiuti di Stato Relazione sui recenti sviluppi relativi agli aiuti concessi al settore finanziario in relazione alla crisi; disponibile all'indirizzo :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0255:EN:NOT>.

Alle Comunicazioni della Commissione sugli aiuti di Stato per il settore bancario, si devono aggiungere le cinque Comunicazioni concernenti regimi agevolati per gli aiuti di Stato destinati alle imprese con difficoltà di accesso al credito in conseguenza della crisi finanziaria, emanate tra il dicembre 2008 e il dicembre 2009.

⁵ N. KROES, 2010, *Competition Policy and the Crisis – the Commission's approach to banking and beyond*, Competition Policy Newsletter, n.1/2010, 3-7.

⁶ N. KROES, 2010, *cit.*.

2. Tutela della concorrenza ai tempi della crisi

2.1 L'approccio comunitario

Non data certo con la crisi finanziaria, acuitasi a partire dall'ottobre 2008, lo sviluppo di una politica "ad hoc" da parte delle istituzioni comunitarie nell'applicazione della normativa di concorrenza e in tema di aiuti di Stato in tempi di crisi. Sotto questo profilo, giova rilevare che l'*acquis communautaire* rilevante – pur non contemplando esplicitamente la nozione di crisi – non ostacola la valorizzazione di una eventuale difficoltà settoriale o sistematica nella individuazione delle priorità dell'attività di *enforcement* e/o nella valutazione delle condotte di impresa e dei sussidi concessi dagli Stati.

Nella materia antitrust, ancorché una diffusa situazione di crisi non possa escludere la responsabilità concorrenziale delle imprese che pongano in essere un cartello segreto, di tale circostanza la Commissione può certamente tener conto, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, in sede di quantificazione della sanzione applicabile. In talune ipotesi ben circoscritte, peraltro, una eventuale crisi settoriale potrà spiegare rilevanza in relazione alla valutazione, ex articolo 101(3) TFUE, di una intesa restrittiva della concorrenza.

Con riguardo alle fattispecie di concentrazione tra imprese indipendenti, la dottrina della *failing firm defence*, elaborata dalle corti comunitarie, impone che l'autorità procedente individui il *counterfactual* dell'operazione comunicata nella situazione che si sarebbe determinata sul mercato in sua assenza, per escludere quindi la rilevanza concorrenziale della concentrazione quando l'impresa acquisita e i suoi cespiti produttivi appaiono in ogni caso destinati ad uscire dal mercato.

Nel settore degli aiuti di Stato, già nell'ottobre 2004, la Commissione aveva pubblicato degli orientamenti per la valutazione di aiuti volti al salvataggio ed alla ristrutturazione di imprese in difficoltà⁷. La regolamentazione era stata adottata ai sensi dell'art. 107(3)(c) TUEF (ex articolo 87(3)(c) TCE) in base alla quale sono aiuti di Stato compatibili con il mercato comune :

“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;”.

Tali orientamenti (di seguito anche Comunicazione CE 2004), sia pure condizionatamente al rispetto di requisiti particolarmente rigorosi, hanno consentito agli Stati membri di reagire efficacemente ai primi sintomi della crisi. Difatti, tra il 2007 e il 2008, le prime decisioni relative ad istituti finanziari in crisi sono state adottate, ai sensi della citata normativa, nei casi : Northern Rock⁸, la quinta banca inglese per importanza nel settore dei prestiti mobiliari, nel dicembre 2007; WestLB⁹, una delle 7 banche regionali tedesche, nell'aprile 2008; Sachsen LB¹⁰, nel giugno 2008; IKB e Hypo Real Estate Holding, nell'ottobre 2008¹¹.

Tuttavia, le limitazioni previste nella Comunicazione CE 2004, in termini di modalità di intervento¹² e di orizzonte temporale (le misure di salvataggio sono reversibili e devono cessare entro 6 mesi¹³),

⁷ Comunicazione della Commissione – Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, GUCE C 244, 1.10.2004 (che peraltro riformava precedenti Orientamenti comunitari in materia adottati nel 1994).

⁸ NN70/2007 Northern Rock, decisione del 5 dicembre 2007.

⁹ NN25/2008 WestLB, decisione del 30 aprile 2008.

¹⁰ C8/2008 Restructuring aid to Sachsen LB, decisione del 4 giugno 2008.

¹¹ NN44/2008 Rescue aid to Hypo Real Estate, decisione del 2 ottobre 2008; C10/2008 Restructuring aid to IKB, decisione del 21 ottobre 2008.

¹² Ad esempio, nella Comunicazione CE 2004, la partecipazione diretta al capitale dell'impresa in difficoltà da parte dello Stato è esclusa quale misura di salvataggio; la contribuzione dei privati agli aiuti di ristrutturazione è consistente e fissata percentualmente - dal 25 al 50% - a seconda della dimensione dell'impresa; sia l'aiuto per il salvataggio che per la ristrutturazione non possono essere concessi più di una volta; i regimi generali di

rendevano gli orientamenti radicalmente inadeguati a fornire il quadro giuridico di riferimento di una politica di massicci sussidi pubblici quando, a seguito del crac della Lehman Brothers, si manifestò pienamente la natura potenzialmente sistemica della crisi.

A fronte della generalizzazione delle sofferenze di grandi gruppi bancari europei, in presenza di fortissime pressioni esercitate dai Governi nazionali in favore di misure legislative eccezionali o emergenziali, va ascritto a merito della Commissione Europea di aver saputo ancorare l'intervento a tutela delle istituzioni finanziarie minacciate alle regole esistenti. La Comunicazione sulle istituzioni finanziarie adottata dalla Commissione nell'ottobre 2008, infatti, fu espressione della norma del Trattato che consente agli Stati membri di offrire un sostegno economico alle imprese qualora ciò sia necessario per porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia nazionale, l'art. 107(3)(b), l'ex articolo 87(3)(b) TCE:

“3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno :

....

b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;”.

La norma, in ragione del suo evidente carattere di eccezionalità, è sempre stata oggetto di un'interpretazione restrittiva, risultando sostanzialmente inapplicata, fino a quando, a metà degli anni Ottanta, la gravissima crisi economica della Grecia indusse il suo Governo a varare un imponente piano di privatizzazioni, assistito da una serie di sussidi¹⁴. L'ostacolo principale per chi volesse invocare la disposizione in questione, naturalmente, consisteva nell'onere di provare l'esistenza di una situazione di crisi che minacciasse l'intera economia dello Stato (piuttosto che una sola regione, o un particolare settore industriale). Nel caso di specie, tuttavia, la specificità del sistema creditizio rendeva estremamente plausibile che una crisi settoriale ripercuotesse i propri effetti pregiudizievoli sull'intera economia nazionale, contagiando rapidamente l'economia reale. Significativo, a questo proposito, è il richiamo della Commissione al paragrafo 9 : *“Qualora le autorità dello Stato membro responsabili della stabilità finanziaria dichiarassero alla Commissione che esiste il rischio di un grave turbamento di questo genere, questo elemento avrà particolare importanza per la valutazione della Commissione”*¹⁵.

Rispetto alla Comunicazione CE 2004, che comunque restava applicabile, le misure che si sono andate ad aggiungere a favore degli istituti finanziari riguardano :

salvataggio e di ristrutturazione sono previsti solo per le piccole e medie imprese e per importi non superiori a 10 milioni di euro.

¹³ In alternativa agli aiuti per il salvataggio, da restituire entro 6 mesi, la Comunicazione prevede anche aiuti a fondo perduto, ma associati a piani di ristrutturazione che di norma prevedono misure compensative (per i concorrenti/il mercato) e una consistente partecipazione dell'impresa beneficiaria. Il regime previsto dalla Comunicazione CE 2004 resterà in vigore fino al 9 ottobre 2012.

¹⁴ Nel 1995 la Commissione aveva valutato un aiuto concesso dalla Francia al Crédit Lyonnais non giustificato alla luce dell'articolo 87(3)(b). Nel caso di specie, tuttavia, la Commissione lo autorizzò condizionatamente, sulla base degli orientamenti da applicarsi alle imprese in stato di crisi, che prevedevano, tra l'altro, l'esistenza di un piano di ristrutturazione (Decisione della Commissione, 95/547/CE, del 26 luglio 1995, recante autorizzazione *sub condicione* dell'aiuto accordato dalla Francia al Crédit Lyonnais, *GUCE* L 308, 21.12.1995, pp. 92 – 119).

¹⁵ Comunicazione della Commissione - L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale, *GUCE* C 270, 25.10.2008 (di seguito anche Comunicazione CE 2008).

i) **regimi di garanzia**¹⁶ per le passività degli istituti finanziari (tipicamente, le garanzie per i depositanti e quelle per l'accesso al credito interbancario) come misura di salvataggio, la cui durata può estendersi oltre i 6 mesi, fino a 2 anni¹⁷. Per essere autorizzati i regimi di garanzia devono :

(a) applicarsi a tutti i soggetti attivi sul mercato, indipendentemente dalla nazionalità (principio di non discriminazione);

(b) prevedere adeguate forme di remunerazione della garanzia orientate al mercato, oppure la previsione di una restituzione, in tutto o in parte, cessata la fase di crisi (principio di partecipazione del settore privato all'aiuto, principio di proporzionalità e di limitatezza dell'aiuto);

(c) contemplare misure volte ad evitare distorsioni concorrenziali, come ad esempio, limitazioni alle strategie commerciali, alle comunicazioni pubblicitarie; introduzione di un vincolo alla quota di mercato o alla dimensione dello stato patrimoniale¹⁸; divieti di emissione di nuove *stock option* per la dirigenza (principio della tutela della concorrenza);

ii) **regimi di ricapitalizzazione** orientati ai criteri menzionati per quelli di garanzia (principio di non discriminazione, di limitatezza, proporzionalità e partecipazione del settore privato, di tutela della concorrenza), ai quali si aggiunge, nel caso di ricapitalizzazione, anche la necessità di fare seguire un piano di ristrutturazione volto al ripristino delle condizioni normali di redditività (i.e. *viability*);

iii) **misure di sostegno a singole istituzioni finanziarie** (sia attraverso un sistema di garanzia delle passività, sia via ricapitalizzazione) sulla base dei criteri già visti.

Nella tabella che segue sono state evidenziate le principali differenze tra Comunicazione CE 2004 e Comunicazione CE 2008.

¹⁶ Tali regimi possono essere costituiti da “dichiarazioni, legislazione o regimi contrattuali” (par. 17, Comunicazione CE 2008).

¹⁷ Tale termine non è ultimativo, dal momento che è precisato che “Il periodo può essere ulteriormente esteso, previa approvazione della Commissione, fintantoché lo richiede la crisi dei mercati finanziari” (par. 24, Comunicazione CE 2008).

¹⁸ Quest'ultima misura poi è stata attenuata in una successiva Comunicazione, dove è precisato che “Visto l'obiettivo di garantire l'erogazione di prestiti all'economia reale, non sono necessarie restrizioni alla crescita dei bilanci nei regimi di ricapitalizzazione di banche fondamentalmente sane” (par. 35, nota 4, Comunicazione della Commissione - La ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza, *GUCE C 10*, 15.1.2009).

Tabella 1 – Comunicazione CE 2004 e Comunicazione CE 2008 a confronto

	Comunicazione CE 2004	Comunicazione CE 2008
Base normativa	Art. 107,3 (c); art. 107,3(a)	Art. 107,3(b)
Settori/imprese interessati/e	Tutti (tranne carbone e acciaio)	Istituti finanziari
Tipi di aiuti di Stato	Aiuti di salvataggio (garanzie, prestiti); aiuti di ristrutturazione; regimi di aiuti di salvataggio o di ristrutturazione per le PMI e fino a 10 milioni di euro	Regimi di garanzia di passività; regimi di ricapitalizzazione; interventi ad hoc; liquidazione controllata
Principi applicativi : intervento una tantum	Sì	No
Principi applicativi : temporaneità	6 mesi (aiuto di salvataggio)	Fino a 2 anni e prorogabile dalla Commissione fino alla cessazione della crisi (aiuto di salvataggio/garanzia)
Principi applicativi : partecipazione del settore privato	Sì. Interesse di mercato (aiuto di salvataggio); partecipazione privata del 25% per le piccole imprese, 40% medie imprese, 50% grandi imprese (aiuto di ristrutturazione)	Sì. Remunerazione dell'aiuto orientata al mercato, in funzione del tasso di rischio del beneficiario, clausola di recupero del capitale da azionarsi quando i tempi lo consentono
Principi applicativi : misure pro-concorrenziali	No, per le piccole imprese. Sì, per le altre imprese (medie e grandi), attraverso cessione di <i>asset</i> , riduzione delle barriere all'entrata, riduzione quota di mercato; nel caso di ristrutturazione, per tutte, divieto di espansione dell'attività.	Sì. Limitazioni (anche cumulative) : limitazioni alla pubblicità; limitazioni alle strategie di prezzo (non devono essere aggressive); limitazioni alla quota di mercato e alla dimensione dello stato patrimoniale; divieto al riacquisto di azioni proprie e divieto di emissione di nuove <i>stock option</i> per i dirigenti; nel caso di inottemperanza, sospensione della garanzia.
Tempi di valutazione	Per le misure di salvataggio, entro il mese, se l'aiuto non supera i 10 milioni di euro.	Se necessario, entro 24 ore o durante il fine settimana.

Interessante notare come la Commissione prevede che le Banche centrali si possono far carico di interventi in favore degli istituti finanziari e, a talune condizioni, questi non identificano aiuti di Stato. Tra queste, è richiesta l'assenza di interventi a supporto da parte dello Stato allo stesso istituto (par. 51, Comunicazione CE 2008)¹⁹.

¹⁹ Non è la prima volta che un sostegno, anche ad un singolo istituto di credito, da parte di una Banca centrale, non è considerato aiuto di Stato. Nel caso *Northern Rock*, il prestito di liquidità erogato a favore dell'istituto, nel

Non si vuole qui descrivere puntualmente l'azione della Commissione, espressa, come già detto, nelle molteplici decisioni su singoli casi e sui regimi statali di intervento e nel riassetto degli strumenti normativi²⁰, limitandoci a sottolineare come la politica in tema di aiuti di Stato elaborata dalla Commissione nello *State Action Plan* del 2005, “*less and better targeted State aid*” pare potersi declinare, nei frangenti della crisi, in tre principi base : divieto degli aiuti di Stato eccedenti quanto necessario per risolvere il problema di liquidità dell'istituto bancario percettore del sussidio; “incoraggiamento” dei programmi di uscita dell'istituto bancario dalla fase emergenziale assistita²¹; previsione di misure pro-concorrenziali.

In questo senso, è interessante notare uno sviluppo alla luce del dibattito sull'esistenza di un *trade-off* tra stabilità del sistema finanziario e concorrenza, considerando proprio la recente esperienza²².

Ci pare di poter affermare che la Commissione Europea non ha mai condiviso l'opinione di coloro i quali sostenevano che una delle concause della crisi era l'“eccesso di concorrenza” prevalente sui mercati finanziari, che avrebbe spinto le banche ad assumersi rischi eccessivi, obbligate dalla pressione concorrenziale al continuo miglioramento dei propri margini di profittabilità, con pericolosi effetti sistemici.

Tuttavia, una volta innescata la crisi, la tutela della stabilità del sistema finanziario ha assunto carattere prioritario ed urgente, e gli interventi disposti dagli Stati membri hanno comportato il rischio di distorsioni sul mercato. Ad esempio, le misure volte alla ricapitalizzazione degli istituti finanziari se, da un lato, sono suscettibili di produrre un miglioramento della loro solvibilità e quindi funzionali a garantire la stabilità del sistema, dall'altro, però, si possono ripercuotere negativamente sul livello di concorrenza sul mercato, discriminando tra gli istituti che hanno usufruito degli aiuti di sostegno e quelli che invece non hanno beneficiato²³. Se ex ante crisi il *trade-off* tra stabilità e concorrenza poteva sollevare opinioni discordi, il rischio dello stesso, *ex post*, emergeva con forza.

Di qui, la preoccupazione a livello comunitario, condivisa da Commissione Europea, Banca Centrale Europea, Consiglio ECOFIN ed Eurogruppo, di dettare alcune linee guida per il coordinamento delle misure di intervento a sostegno degli istituti finanziari e delle imprese del settore dell'economia reale interessate dalla contrazione del credito, limitando al minimo necessario le distorsioni concorrenziali. Nella Comunicazione della Commissione sulla ricapitalizzazione degli istituti finanziari, si

settembre 2007, dalla Bank of England non è stato valutato rientrare nell'ambito della disciplina degli aiuti di Stato.

²⁰ Comunicazioni della Commissione : L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale, *GUCE C 270*, 25.10.2008; La ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza, *GUCE C 10*, 15.1.2009; Comunicazione della Commissione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario, *GUCE C 72*, 26.03.2009; Comunicazione della Commissione 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, *GUCE C 195*, 19.8.2009.

²¹ Per una analisi delle Comunicazioni della Commissione in tema di aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie in tempo di crisi, si veda anche ASSONIME, 2009, *State Aid in the Financial and Economic Crisis*, Circolare 14/2009.

²² Cfr. M. BOCCACCIO, G. BRUZZONE, M. CASSELLA, 2010, *Rules and enforcement : resisting anticompetitive temptations in the recent EU Experience*, ASSONIME, Note e Studi 6/2010.

²³ L'affermazione contenuta nella Comunicazione della Commissione del gennaio 2009 sulla ricapitalizzazione degli istituti finanziari, al punto 19, può essere letta anche in questo senso. Lì, si legge : “*La determinazione di prezzi prossimi a quelli di mercato è la garanzia migliore per limitare le distorsioni della concorrenza*”, potendo ben sottintendere che solo quelli perfettamente coincidenti con i valori di mercato non alterano il confronto concorrenziale. Ma proprio il ricorso al mercato era, per definizione, escluso dalla gravità della crisi. Nella stessa Comunicazione, si riporta che il tasso di ricapitalizzazione medio richiesto dal mercato in quel periodo era pari la 15%.

individuano tre fronti sui quali si possono registrare possibili distorsioni concorrenziali. Innanzitutto, l'intervento a favore di uno o più istituti di credito di uno Stato membro può portare ad una corsa alle sovvenzioni pubbliche da parte degli altri Stati, con effetti pregiudizievoli sulla concorrenza (di qui l'esigenza di garantire la "concorrenza leale tra Stati"). Si deve poi valutare l'impatto di aiuti di Stato sulla concorrenza tra banche operanti nello stesso mercato nazionale, distinguendo tra banche essenzialmente sane e quelle invece più compromesse nell'equilibrio economico finanziario (da qui, l'esigenza di garantire che sia assicurata una "leale concorrenza tra banche"). Infine, gli aiuti di Stato possono portare alla diminuzione del ricorso al finanziamento privato e pertanto, precisa sempre la Commissione nella Comunicazione del dicembre 2009, occorre intervenire per "garantire il ritorno al normale funzionamento di mercato".

La necessità di prestare particolare attenzione agli effetti anticoncorrenziali prodotti dalle misure di sostegno agli istituti di credito rappresenta un giudizio largamente condiviso, proprio in considerazione del fatto che gli istituti finanziari destinatari degli aiuti operano su più mercati rilevanti, spesso, in più contesti nazionali, anche se sono registrati a questo proposito commenti parzialmente divergenti²⁴.

Così alcuni Autori, condividendo meno le preoccupazioni di natura concorrenziale, hanno osservato che la stabilità del sistema, obiettivo perseguito con i finanziamenti pubblici, è funzionale alla stessa solvibilità/equilibrio economico dei concorrenti. Gli aiuti di Stato nel settore bancario imposti dalla crisi finanziaria finirebbero, allora, per garantire la stessa stabilità/solvibilità degli altri istituti creditizi concorrenti, risultando questi ultimi legati ai beneficiari diretti degli aiuti da rapporti sui mercati interbancari, e pertanto non richiederebbero in generale misure di compensazione²⁵.

Altri hanno auspicato una maggiore cautela sull'imposizione di misure comportamentali o strutturali in caso di ristrutturazioni, tenuto conto che proprio questi limiti possono pregiudicare il ritorno all'equilibrio economico finanziario dell'impresa beneficiaria dell'aiuto²⁶.

Allo stato, la crisi del settore finanziario pare aver trovato bastevole sollievo dalle misure fino ad ora intraprese. La stessa Commissione Europea, nell'ultima sua Comunicazione in ordine temporale, si riserva di valutare gli aiuti alla ristrutturazione di istituti finanziari notificati fino a dicembre 2010, in un'ottica di ristabilimento della funzionalità dei mercati finanziari.

2.2 L'approccio a livello nazionale

Fin dal primo manifestarsi della crisi economica nel nostro Paese, l'Autorità Garante si è mossa all'unisono con la Commissione Europea, rivendicando, anche nelle condizioni attuali, la capacità della normativa in materia di concorrenza di adattarsi con duttilità al particolare contesto economico nel quale essa viene applicata.

Con particolare riferimento all'analisi dei comportamenti delle imprese, l'Autorità ha senz'altro escluso che la compressione dei margini di profitto o l'emersione di perdite di bilancio possano giustificare l'adozione di strategie collusive da parte degli operatori economici. I cosiddetti "cartelli di crisi", infatti, sono dannosi tanto per i consumatori quanto per la stessa industria che intendono tutelare. Da un lato, le intese di questa natura comportano in generale che i consumatori debbano

²⁴ Così Calabrò osserva che "E' da domandarsi se il nostro sistema, che di fatto con i suoi limiti ha mostrato maggior virtuosismo e rigore, non ne risulti, in un'ottica concorrenziale, penalizzato a fronte di un sistema bancario che in altri paesi ha goduto di interventi di salvataggio" (G. CALABRÒ, 2010, *From Financial Crisis to Recovery : the Role of an Antitrust Authority*, pag. 5, in Atti del IX Convegno UAE/LIDC/AIGI/ECLA: "Antitrust tra diritto nazionale e diritto dell'Unione Europea", Treviso, 20-21 maggio 2010).

²⁵ T. BECK, D. COYLE, M. Dewatripont, X. FREIXAS e P. SEABRIGHT, 2010, *Bailing out the banks : Reconciling stability and competition*, disponibile su : <http://www.voxeu.com/index.php?q=node/4634>.

²⁶ A. HEIMLER, 2009, *European State aid policy in search of a standard. What is the role of economic analysis?* in *International Antitrust Law and Policy : Fordham Competition Law*.

corrispondere prezzi più elevati; dall'altro, ritardando l'uscita dal mercato delle imprese meno efficienti, impediscono agli altri operatori di beneficiare della propria migliore organizzazione produttiva, scoraggiando quindi, nel medio periodo, gli investimenti e l'innovazione.

Nel corso degli ultimi anni, l'Autorità ha pertanto continuato a perseguire, con inalterata determinazione la repressione dei cartelli segreti. Tuttavia, se una situazione di crisi sistemica non vale ad attenuare il giudizio di disvalore nei confronti delle violazioni più gravi del diritto della concorrenza, nella prassi applicativa, è emersa la disponibilità dell'Autorità a valorizzare pienamente la situazione patrimoniale delle imprese nella fase della quantificazione della sanzione applicabile all'illecito antitrust. Infatti, qualora il pagamento dell'ammenda conducesse all'uscita dal mercato delle imprese gravate (e tale circostanza non si sarebbe comunque prodotta in assenza dell'accordo di cartello e della conseguente irrogazione della sanzione), l'intervento dell'Autorità finirebbe in ultima analisi per pregiudicare proprio l'assetto concorrenziale del mercato interessato che si intendeva invece salvaguardare. Per questa ragione, in un caso di cartello formatosi in reazione ad un violento shock esogeno nel prezzo dei fattori produttivi, tale da incidere decisamente sui margini di profittabilità delle imprese, l'Autorità ha accortamente modulato la propria politica sanzionatoria, anche nella determinazione dell'importo base della sanzione²⁷, tendendo ad assicurare il contemperamento dell'efficacia deterrente della sanzione pecuniaria con le peculiari caratteristiche contingenti del mercato rilevante.

Con riguardo alla valutazione delle operazioni di concentrazione tra imprese, si è osservato che un'applicazione puntuale delle regole di concorrenza non avrebbe di per sé ostacolato un eventuale consolidamento in taluni mercati, che si fosse reso necessario in seguito all'approfondirsi della crisi economica. L'acquisizione di imprese in situazione di grave sofferenza da parte di concorrenti e, in particolare, la riconduzione di più istituti bancari ad un unico centro di controllo al fine di garantire la stabilità del sistema creditizio non suscitano rilievi ai sensi della disciplina delle concentrazioni, a condizione che l'eventuale compressione delle dinamiche concorrenziali che possa derivarne non ecceda quella che si sarebbe comunque determinata in assenza dell'operazione. Nel nostro ordinamento nazionale, peraltro, la relativa solidità del sistema bancario, meno esposto che altrove alle ricadute della crisi finanziaria, ha fatto sì che non si determinassero situazioni emergenziali, sulle quali intervenire con un consolidamento delle attività.

Molti commentatori ne hanno ravvisato le ragioni nel maggior ancoramento del sistema bancario italiano alle realtà locali, al territorio e alle esigenze di finanziamento espresse dalle famiglie e dalle imprese residenti, in termini di credito al consumo e alle attività d'impresa. La maggiore prevalenza delle attività creditizie tradizionali, rivolte alla clientela *retail*, e non all'*investment banking*, ha risparmiato pertanto i *player* nazionali dagli effetti più duri della crisi e, in larga parte, dalla necessità di una ricapitalizzazione pubblica.

²⁷ "In sede di quantificazione della sanzione e, in particolare, dell'individuazione dell'importo base si è tenuto ampiamente conto della situazione economica del settore della pasta, in considerazione dell'eccezionale incremento subito dal costo della materia prima nonché della complessiva situazione di progressivo peggioramento delle *performance* economiche delle imprese del settore. La peculiarità della situazione concorrenziale non appare ragione valida per giustificare forme di concertazione delle politiche di prezzo. Più direttamente, ai sensi della giurisprudenza consolidata, la crisi in cui versa un settore non è sufficiente di per sé ad escludere l'applicazione dell'art. 81, 1° comma, CE, pur potendosene tener conto in sede di quantificazione della sanzione. L'applicazione delle regole di concorrenza, anche in una situazione di crisi, rimane importante per mantenere i prezzi bassi, per premiare le condotte innovative, per favorire la ripresa dello sviluppo. Da questa prospettiva non si può prescindere nel processo di valutazione della quantificazione della sanzione." (par. 321 della decisione AGCM del 25 febbraio 2009, caso I694 - LISTINO PREZZI DELLA PASTA, Boll. n. 8/2009).

In particolare, per quanto concerne il regime degli aiuti di Stato²⁸, i sostegni finanziari destinati agli istituti di credito sono stati meno incisivi²⁹, essenzialmente costituiti da regimi di ricapitalizzazione nella forma di obbligazioni speciali sottoscritte dal Tesoro (cosiddetti “Tremonti bond”³⁰).

L’Autorità Garante ha comunque seguito con attenzione le iniziative del legislatore, esercitando il proprio potere di Segnalazione in diverse occasioni³¹.

Essa, in modo consistente negli ultimi anni, ha analizzato le problematiche concorrenziali presenti a livello nazionale nel sistema finanziario, bancario ed assicurativo, denunciando, già nel gennaio 2009, a conclusione di un’approfondita Indagine Conoscitiva, compiuta nell’arco di 2 anni, una presenza anomala, soprattutto se paragonata con le realtà degli altri Paesi membri dell’Unione, di intrecci azionari e personali tra i principali concorrenti nel settore bancario ed assicurativo. Lo scambio di informazioni tra operatori concorrenti, il prevalere di situazioni di conflitto di interesse, la scarsa trasparenza nei rapporti tra soggetti finanziati e soggetti finanziatori, per fare solo qualche esempio, sono stati segnalati dall’Autorità garante quali elementi distorsivi della concorrenza³².

Essa ha colto l’occasione per ribadire i suoi orientamenti.

Con l’affacciarsi della crisi, già nell’ottobre 2008, si sono registrate le prime iniziative governative, con il Decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, recante *Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell’erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell’attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali*³³ e il Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante *Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*³⁴.

Lì, l’Autorità ha considerato giustificate dall’emergenza della crisi economico/finanziaria degli istituti di credito le principali disposizioni disposte dal Governo, come la possibile entrata dello Stato nel

²⁸ Gli aiuti di Stato esulano dal campo di intervento dell’Autorità Garante. Tuttavia, negli ultimi mesi, sono stati richiesti all’Autorità Pareri *ex art. 22*, legge n. 287/90, in merito alla compatibilità con la tutela della concorrenza di progetti per la realizzazione di infrastrutture di rete di nuova generazione per la fornitura di servizi di telecomunicazione a banda larga, eminentemente a livello locale, che prevedevano aiuti pubblici. Lì, l’Autorità ha esercitato il proprio controllo affinché il contesto concorrenziale non venisse ad essere pregiudicato ed, in particolare, che l’accesso alle reti NGN fosse comunque garantito agli operatori concorrenti a condizioni eque, trasparenti ed orientate ai costi. (AS721 - BANDA LARGA NGN IN FAVORE DEI DISTRETTI INDUSTRIALI DELLA PROVINCIA DI LUCCA, del 6 maggio 2010, Boll. 26/2010; ASxxx - PROGETTI PROVINCIA DI TRENTO PER SVILUPPO BANDA LARGA, in Boll. xx/2010). L’Autorità, nelle sue valutazioni, ha tenuto conto di quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione - Orientamenti comunitari relativi all’applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga, 2009/C 235/04, *GUCE* C 235, 30.9.2009.

²⁹ La Commissione Europea ha valutato, nel novembre 2008, il regime delle garanzie per il sistema bancario (introdotto con D.L. n. 157/2008) e, nel dicembre 2008, lo schema di ricapitalizzazione (di cui al DL n. 185/2008) varati dal Governo italiano a fronte della crisi, ritenendoli entrambi compatibili con il mercato comune.

³⁰ Secondo i dati riportati dalla stampa, emergerebbe che il Ministero del Tesoro ha sottoscritto strumenti finanziari “ibridi” emessi da Banco Popolare (1,45 miliardi di euro), Banca Popolare di Milano (500 milioni), Banca Monte dei Paschi di Siena (1,9 miliardi) e il Credito Valtellinese (200 milioni) (*fonte* : MF, 2 febbraio 2010). Si veda anche Banca d’Italia, *Relazione Annuale* sul 2009, 31 maggio 2010, p. 249.

³¹ AS496 INTERVENTI DI REGOLAZIONE SULLA GOVERNANCE DI BANCHE E ASSICURAZIONI, Segnalazione AGCM del 29 gennaio 2009, Boll. 3/2009; AS647 - COMMISSIONI SUGLI AFFIDAMENTI E SUGLI SCOPERTI DI CONTO CORRENTE, Segnalazione AGCM del 22 dicembre 2009, Boll. 50/2009.

³² IC36 - LA CORPORATE GOVERNANCE DI BANCHE E ASSICURAZIONI, Indagine conoscitiva AGCM deliberata 23 dicembre 2008, Boll. 49/2008.

³³ Convertito in legge, con modifiche, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 190. Si veda anche il Decreto-legge 13 ottobre 2008 n.157, *Ulteriori misure per garantire la stabilità del sistema creditizio* (GU n. 240 del 13 ottobre 2008), poi abrogato dalla legge 190/2008, fatti salvi gli effetti in vigenza di legge.

³⁴ Convertito in legge, con modifiche, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

capitale di banche in crisi attraverso la sottoscrizione o prestazione di garanzie per gli aumenti di capitale; la prestazione di garanzie da parte dello Stato a passività delle banche; le forme di finanziamento da parte della Banca d'Italia (c.d. *emergency liquidity assistance*)³⁵; e, infine, la sottoscrizione da parte dello Stato di obbligazioni speciali bancarie convertibili, in talune circostanze, in azioni ordinarie (v. Tremonti Bond).

Oggetto di specifico rilievo da parte dell'Autorità sono state invece talune misure idonee ad incidere sulla strategia commerciale delle banche, prevedendo, tra l'altro, un limite massimo alle rate dei mutui immobiliari a tasso variabile, fissando condizioni specifiche in materia di rinegoziazione/portabilità dei mutui e modificando la disciplina della commissione di massimo scoperto. Pur condividendo gli obiettivi del legislatore, l'Autorità ha teso a puntualizzare che *“interventi regolatori, talvolta anche ripetuti su medesimi profili, possano condurre ad una disciplina di non agevole e immediata comprensione, così compromettendo la finalità per la quale la stessa è stata emanata.”*³⁶. Il principio che l'Autorità ha affermato riguarda la necessità di operare delle modifiche finalizzate alla trasparenza delle relazioni finanziarie nei rapporti tra gli istituti di credito e la clientela, in modo che una concorrenza effettiva possa investire anche quel settore, dove il tasso di fidelizzazione si manifesta ancora oggi molto elevato. A tal fine, l'Autorità ha suggerito che, al di là delle modifiche delle singole voci di costo del conto corrente bancario per la clientela, fosse necessario introdurre un indicatore sintetico di costo, in modo da agevolare il confronto concorrenziale e portare ad una riduzione della forbice tra costi applicati dalle banche per uno stesso servizio. E' da considerare che, in taluni casi, il differenziale presenta multipli fino anche a dieci volte³⁷.

Oltre agli interventi a favore del sistema bancario, a livello nazionale si è introdotto un regime degli aiuti di Stato per le imprese con difficoltà di accesso al credito, attraverso il DPCM del 3 giugno 2009 che ha recepito le indicazioni contenute nel 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, varato dalla Commissione Europea il 17 dicembre 2008³⁸.

Come è noto, il citato quadro di riferimento temporaneo costituisce la risposta politica eccezionale con la quale la Commissione ha inteso reagire alla progressiva diffusione della crisi dall'ambito squisitamente finanziario cui sembrò poter essere confinata nell'autunno del 2008 all'economia reale. La necessità di ammettere tutte le tipologie di imprese alle forme di sostegno pubblico originariamente riservate alle istituzioni finanziarie ha consigliato alla Commissione un'interpretazione più flessibile dei parametri da essa normalmente utilizzati per ritenere compatibili con il mercato interno talune categorie di aiuti, nonché alcune semplificazioni procedurali.

Il menzionato provvedimento di attuazione nell'ordinamento nazionale del quadro di riferimento temporaneo determina le modalità che le amministrazioni interessate a concedere nuovi aiuti finalizzati all'attenuazione delle conseguenze della crisi e al suo superamento devono seguire, stabilendo nel contempo un meccanismo di coordinamento *ad hoc* che assicuri l'adempimento degli obblighi gravanti sull'Italia in forza del Trattato.

In conformità al quadro di riferimento, per ciascuna delle categorie di aiuti di Stato rientranti nel suo ambito di applicazione (ovvero aiuti di importo limitato, sotto forma di garanzie, sotto forma di tasso di interesse agevolato ed aiuti al capitale di rischio), si prevede che l'amministrazione che svolge il ruolo di coordinamento (ovvero il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie) adempia all'obbligo di notifica dei regimi di sostegno.

³⁵ Art. 3 del d.l. 9 ottobre 2008, n. 155 *cit.*.

³⁶ AS496 - INTERVENTI DI REGOLAZIONE SULLA GOVERNANCE DI BANCHE E ASSICURAZIONI, Segnalazione AGCM del 29 gennaio 2009, Boll. 3/2009.

³⁷ G. CALABRÒ, 2010, *cit.*.

³⁸ Comunicazione della Commissione — 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, *GUCE* C16/1, 22.1.2009.

Il meccanismo di modifica accorpata degli aiuti temporanei per fronteggiare la crisi limita l'onere amministrativo gravante sulle amministrazioni notificanti e nel contempo alleggerisce il compito della Commissione che, a partire dal 2008, ha fronteggiato una mole impressionante di nuove notifiche. Dal canto loro, le amministrazioni concedenti non erogano gli aiuti fino all'autorizzazione, in ottemperanza all'obbligo di *standstill*, e in ogni caso verificano, come richiesto da una giurisprudenza comunitaria ormai consolidata, che le imprese beneficiarie non rientrino tra quanti abbiano ricevuto e successivamente non rimborsato aiuti che lo Stato è tenuto a recuperare in forza di una decisione già adottata dalla Commissione Europea.

3. Conclusioni

La crisi è intervenuta, gravissima, globale, coinvolgente quindi tutti i Paesi dell'Unione, seppure in misura diversa. Gli Stati, pressati dal baratro che si era aperto in cui rischiavano di precipitare istituzioni finanziarie, imprese produttive e consumatori, sono intervenuti con aiuti di Stato erogati con criteri e procedure diverse. Alcuni Stati hanno concesso aiuti di Stato prevalentemente alle istituzioni finanziarie in crisi (come la Gran Bretagna, la Danimarca e l'Irlanda³⁹) e altri hanno finanziato con aiuti di Stato le imprese manifatturiere in grave difficoltà (come la Germania e la Francia⁴⁰).

Fatte queste premesse, si può osservare che fortissima è stata la tentazione di intervenire rapidamente con aiuti alle imprese, magari "prescindendo" dalla valutazione degli effetti complessivi sulla tenuta del mercato unico europeo.

Si è parlato di concorrenza ai tempi del ferro, contrapponendola alla concorrenza dei tempi d'oro per l'economia.

Da parte di uomini di Stato e di studiosi illustri è iniziato un dibattito tra filosofie di opposta tendenza : gli uni sostenevano che in tempi di crisi, bisognava intanto sospendere, e poi, forse, rivedere la normativa sugli aiuti di Stato, motivando con la inidoneità delle regole sostanziali e della disciplina procedurale in materia di aiuti di Stato, applicata in via esclusiva dalla Commissione, ad assicurare una reazione tempestiva ed efficace alla situazione di crisi delle imprese. Gli altri rivendicavano l'attualità dei principi generali che governano il settore, ritenendo che la Commissione fosse ampiamente in grado di interpretarli in modo flessibile, modulando le proprie competenze (sia dal punto di vista sostanziale che procedurale).

Si può dire che la Commissione si sia mossa con intelligenza, tempestività, capacità decisionale accentrata, ma soprattutto con scelte capaci di salvaguardare il principio di concorrenza, e al contempo, di evitare applicazioni meccanicistiche delle regole vigenti, che avrebbero rischiato di amplificare gli effetti negativi della congiuntura economica (come le decisioni in materia di cartelli di crisi e di concentrazione tra imprese, in particolare, banche).

³⁹ Dall'inizio di gennaio 2008 a novembre 2009, i primi 4 Paesi per entità degli aiuti di Stato autorizzati dalla Commissione a fronte della crisi finanziaria (prevalentemente rivolti al settore finanziario) risultano: la Danimarca, con 599,75 miliardi di euro; la Germania, con 589,13 miliardi; la Gran Bretagna, con 512,17 miliardi; l'Irlanda, con 388,50 miliardi (Fonte: DG COMP, all'indirizzo: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/ws7_1.xls).

⁴⁰ Nel 2008, la Germania risulta, tra i 27 Paesi membri, quello con il maggiore importo di aiuti di Stato all'industria manifatturiera (12,043 miliardi di euro), seguito dalla Francia (con 6,902 miliardi di euro). (Fonte : DG COMP, all'indirizzo : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/ws2_8.xls).

Si può concordare, con la ex Commissaria Kroes, che per la prima volta un ciclo economico declinante la concorrenza non è stata sacrificata sull'altare di configgenti esigenze di politica industriale, ma si è imposto il messaggio che la concorrenza può contribuire ad abbreviare la durata della crisi ed a attenuarne le conseguenze di medio periodo. Certo, è necessaria, da parte della Commissione, una puntuale, precisa ed inesausta azione di monitoraggio affinché si realizzi l'obiettivo voluto dalla Commissione Europea, ma condiviso, di far pervenire questi aiuti ai destinatari finali e cioè alle imprese, al fine di conservare posti di lavoro e far ripartire l'economia⁴¹.

⁴¹ “Accedere ai finanziamenti in misura sufficiente e a costi accettabili è una condizione indispensabile per l'investimento, la crescita e la creazione di posti di lavoro nel settore privato. Gli Stati membri devono far uso del potere che hanno acquisito fornendo un consistente sostegno finanziario al settore bancario in modo tale che questo sostegno non si limiti a produrre un miglioramento della situazione finanziaria delle banche, ma porti benefici all'economia in generale. Per questo motivo, il sostegno al settore finanziario deve essere ben mirato, così da garantire che le banche riprendano le loro normali attività di prestito.” (pag. 1, Comunicazione della Commissione del 17 dicembre 2008, *cit.*).