

Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie

(2000/C 71/07)

1. INTRODUZIONE

- 1.1. La presente comunicazione illustra l'orientamento seguito dalla Commissione riguardo agli aiuti di Stato concessi in forma di garanzie. Le garanzie sono di norma connesse a prestiti, o altre obbligazioni pecuniarie, convenuti tra un mutuatario ed un mutuante. Tuttavia la comunicazione riguarda tutte le forme di garanzia, a prescindere dalla base giuridica su cui si fondano e dall'operazione che assistono. Delle garanzie possono essere concesse individualmente o nell'ambito di uno specifico regime. Nella maggior parte dei casi l'aiuto insito nelle garanzie è destinato al mutuatario. In talune circostanze esso può essere conferito al mutuante.
- 1.2. La presente comunicazione, conformemente all'articolo 295 del trattato fa salve le normative degli Stati membri in materia di proprietà. La Commissione ha una posizione neutra al riguardo della proprietà pubblica o privata. La presente comunicazione non si applica alle garanzie concesse sui crediti all'esportazione.
- 1.3. Nel 1989 la Commissione ha indirizzato agli Stati membri due lettere in materia di garanzie statali. Nella prima ⁽¹⁾ essa ha espressamente indicato che tutte le garanzie statali rientrano nell'ambito d'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1. In base a tale lettera, qualsiasi progetto di concessione o modifica di tali garanzie do-

veva perciò essere notificato in tempo utile alla Commissione affinché potesse pronunciarsi in proposito. Nella seconda lettera ⁽²⁾ la Commissione ha fatto presente che avrebbe provveduto ad esaminare l'istituzione dei regimi di garanzia statale e che gli Stati membri non erano tenuti a notificarle le singole garanzie prestate in base a regimi già approvati. Nel 1993 la Commissione ha adottato un'ulteriore comunicazione ⁽³⁾ riguardante, fra l'altro, le garanzie.

- 1.4. Dall'esperienza nel frattempo acquisita è emersa la necessità di rivedere la politica della Commissione in questa materia. La presente comunicazione sostituisce le due lettere della Commissione del 1989 nonché il punto 38 della comunicazione del 1993. Essa ha lo scopo di fornire agli Stati membri maggiori chiarimenti in merito ai principi sui quali la Commissione intende basarsi per l'interpretazione degli articoli 87 e 88 nonché per l'applicazione di tali articoli alle garanzie statali. La Commissione intende in tal modo conferire la massima trasparenza possibile alla propria politica in materia rendendo prevedibili le proprie decisioni e garantendo la parità di trattamento.

⁽¹⁾ Lettera della Commissione agli Stati membri SG(89) D/4328 del 5 aprile 1989.

⁽²⁾ Lettera della Commissione agli Stati membri SG(89) D/12772 del 12 ottobre 1989.

⁽³⁾ Comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE e dell'articolo 5 della direttiva 80/723/CEE alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera (GU C 307 del 13.11.1993, pag. 3).

2. APPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 87, PARAGRAFO 1

2.1. Aiuti concessi al mutuatario

2.1.1. Di solito il beneficiario degli aiuti è il mutuatario. La garanzia statale consente a questi d'ottenere per il prestito condizioni migliori di quelle conseguibili in genere sui mercati finanziari. Grazie alla garanzia statale il mutuatario ha di norma la possibilità d'ottenere tassi ridotti o di offrire coperture minori. Senza la garanzia statale egli talvolta non sarebbe in grado di trovare un istituto finanziario disposto a concedergli un prestito ad alcuna condizione. Le garanzie statali possono agevolare la creazione di nuove imprese e consentire alle imprese esistenti di ottenere i fondi necessari per svolgere nuove attività o per proseguire semplicemente quelle in corso anziché essere eliminate o ristrutturate, e provocano in tal modo una distorsione della concorrenza. In linea di massima le garanzie statali rientrano quindi pienamente nell'ambito d'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, qualora pregiudichino il commercio tra gli Stati membri e non sia versato per esse alcun corrispettivo rispondente alle normali condizioni di mercato.

2.1.2. Il beneficio derivante dalla garanzia statale risiede nel fatto che il relativo rischio viene assunto dallo Stato. Tale assunzione del rischio dovrebbe in linea di principio essere remunerata con un adeguato corrispettivo. L'eventuale rinuncia al corrispettivo stesso comporta una perdita di risorse per lo Stato e nel contempo un beneficio per l'impresa. Di conseguenza un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, può comunque sussistere anche nei casi in cui non venga effettuato alcun versamento in esecuzione della garanzia prestata. L'aiuto deve considerarsi concesso nel momento in cui viene prestata la garanzia e non quando la garanzia venga fatta valere o il garante provveda al pagamento. Nel valutare se una garanzia implichi un aiuto di Stato, e quale sia l'eventuale importo di tale aiuto, occorre quindi far riferimento al momento in cui essa viene prestata.

2.1.3. La Commissione considera come aiuti di Stato concessi in forma di garanzia anche le condizioni di finanziamento preferenziali ottenute da imprese il cui regime giuridico escluda il fallimento o altre procedure concorsuali oppure preveda esplicitamente la concessione di garanzie statali o il ripianamento delle perdite da parte dello Stato. Essa valuta allo stesso modo anche l'acquisizione di partecipazioni statali con assunzione di responsabilità illimitata anziché della normale responsabilità limitata⁽⁴⁾.

2.1.4. L'articolo 87, paragrafo 1, riguarda gli aiuti concessi dagli Stati membri o conferiti mediante risorse statali. Pertanto — analogamente a quanto avviene per le altre forme di potenziali aiuti — possono costituire aiuti statali sia le garanzie prestate direttamente dallo Stato, vale a dire dalle amministrazioni pubbliche centrali, regionali o locali, sia le garanzie conferite da imprese sulle quali le autorità pubbliche esercitino un'influenza dominante.

2.2. Aiuti al mutuante

2.2.1. Sebbene di norma il beneficiario dell'aiuto sia il mutuatario, non può escludersi che in talune circostanze (anche) il mutuante fruisca di un aiuto statale. In tali casi la Commissione provvederà di conseguenza.

2.2.2. Ad esempio, un aiuto al mutuante può segnatamente sussistere, per effetto dell'aumento della copertura da cui è assistito il credito, nell'ipotesi in cui una garanzia statale venga concessa a posteriori per un prestito o per altra obbligazione pecuniaria preesistente, senza un'adeguata modifica delle condizioni dell'obbligazione principale, oppure nell'ipotesi in cui il prestito garantito venga utilizzato per rimborsare un prestito non garantito al medesimo istituto di credito. Siffatti aiuti possono favorire il mutuante alterando il gioco della concorrenza e, qualora vengano pregiudicati gli scambi tra gli Stati membri, rientrano in linea generale nell'ambito d'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1.

3. IMPORTO DELL'AUTO

3.1. Nel caso delle garanzie statali individuali, la sussistenza dell'aiuto deve essere accertata in base alle caratteristiche particolari della garanzia e del prestito (o di altra obbligazione pecuniaria). I fattori da prendere in considerazione sono segnatamente la durata e l'importo della garanzia e del prestito, il rischio dell'inadempimento, il corrispettivo pagato dal mutuatario per la garanzia, la natura delle coperture fornite dal medesimo, il modo ed il momento in cui lo Stato può essere chiamato a pagare il debito ed i mezzi (ad esempio procedura fallimentare) usati dallo Stato stesso, quando la garanzia sia stata fatta valere, per recuperare gli importi dovuti dal mutuatario.

3.2. Per le garanzie sui prestiti l'equivalente sovvenzione erogato nell'arco di un anno può essere:

— calcolato allo stesso modo dell'equivalente sovvenzione dei prestiti agevolati, assumendo come contributo in conto interessi la differenza tra il tasso di mercato e quello conseguito grazie alla garanzia statale, previa deduzione dei corrispettivi versati, o

— determinato in misura pari alla differenza tra a) l'importo garantito del debito in essere, moltiplicato per il fattore di rischio (la probabilità dell'inadempimento), e b) i corrispettivi pagati, ossia (importo garantito moltiplicato per il rischio) meno il corrispettivo, oppure

— calcolato con qualsiasi altro metodo obiettivamente giustificato e generalmente riconosciuto.

In linea di principio il calcolo dovrebbe normalmente essere effettuato con il primo metodo per le garanzie individuali e con il secondo metodo per i regimi di garanzia.

⁽⁴⁾ Cfr. nota 3, punti 38.1 e 38.2.

Il fattore di rischio dovrebbe essere determinato in base all'esperienza maturata in passato riguardo agli inadempimenti relativi a prestiti concessi in circostanze analoghe (settore, dimensioni dell'impresa, andamento dell'attività economica generale). Gli equivalenti sovvenzione di ciascun anno devono essere attualizzati e quindi sommati per ottenere l'equivalente sovvenzione complessivo.

Qualora l'inadempimento del mutuatario appaia assai probabile al momento in cui viene concessa la garanzia, ad esempio poiché il medesimo versa in difficoltà finanziarie, il valore della garanzia potrà addirittura coincidere con l'importo da essa effettivamente assistito.

- 3.3. Se l'obbligazione pecuniaria è interamente assistita da una garanzia statale, il mutuante sarà meno motivato a valutare, coprire e minimizzare adeguatamente il rischio derivante dall'operazione di prestito e, in particolare, a valutare adeguatamente l'affidabilità creditizia del mutuatario. Per mancanza di mezzi, il garante non sempre assumerà l'onere di valutare tale rischio. L'inesistenza dell'interesse a minimizzare il rischio dell'inadempimento potrebbe indurre i mutuanti a concedere prestiti soggetti a rischi eccedenti il normale rischio di mercato, incrementando così il numero delle garanzie ad alto rischio comprese nel portafoglio dello Stato.
- 3.4. La Commissione propone che si consideri come margine idoneo per indurre il mutuante a valutare debitamente l'affidabilità creditizia del mutuatario ⁽⁵⁾, a garantire adeguatamente il proprio prestito ed a minimizzare i rischi inerenti all'operazione ⁽⁶⁾, una quota non assistita da garanzia statale pari almeno al 20 %. Essa esaminerà quindi in modo critico le garanzie statali che coprono l'importo totale (o pressoché totale) dell'operazione finanziaria.
- 3.5. Riguardo ai regimi di garanzia statale va osservato che le caratteristiche specifiche dei singoli casi d'applicazione possono essere sconosciute al momento in cui i regimi stessi vengono esaminati. In siffatte circostanze l'elemento di aiuto deve essere valutato in base alle disposizioni — contenute nei regimi stessi — che disciplinano l'importo massimo e la durata dei prestiti, le categorie di imprese, i tipi di progetti ammissibili, le coperture richieste ai mutuatari, il corrispettivo dovuto da quest'ultimi per le garanzie nonché i tassi d'interesse da essi conseguiti.

4. CONDIZIONI CHE ESCLUDONO L'ESISTENZA DELL'AUTO

- 4.1. Le garanzie ad hoc o i regimi di garanzia concessi dallo Stato membro esulano dall'ambito d'applicazione dell'ar-

⁽⁵⁾ Sul presupposto che l'impresa fornisca coperture identiche allo Stato ed all'istituto di credito.

⁽⁶⁾ Dalle risposte date al questionario sugli aiuti di Stato emerge che tale norma viene già applicata da vari Stati membri. La quota assistita oscilla tra il 20 % ed il 100 %. Moltissime garanzie coprono tuttavia l'intero importo dell'operazione finanziaria principale, esonerando in tal modo l'istituto mutuante dal valutare adeguatamente, nel proprio interesse, la capacità di credito del beneficiario.

articolo 87, paragrafo 1, qualora non implicino alcun aiuto che favorisca talune imprese ovvero talune produzioni. In siffatta ipotesi la loro notifica da parte degli Stati membri non appare necessaria. Le garanzie non costituiscono inoltre aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, quando si tratti di provvedimenti che non pregiudicano gli scambi tra gli Stati membri.

- 4.2. La Commissione considera che la garanzie statali ad hoc non costituiscono un aiuto ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, qualora ricorrano le seguenti condizioni:

- a) il mutuatario non si trova in difficoltà finanziarie;
- b) il mutuatario, in linea di principio, è in grado di ottenere sui mercati finanziari un prestito a condizioni di mercato senza alcun intervento da parte dello Stato;
- c) la garanzia è connessa ad una operazione finanziaria specifica, è circoscritta ad un importo massimo predeterminato, non assiste più dell'80 % del prestito (o di un'altra obbligazione pecuniaria) in essere (salvo che si tratti di titoli obbligazionari o titolo analoghi) e non è prorogabile;
- d) per la garanzia prestata viene pagato il prezzo di mercato (che dipende, in particolare, dall'importo e dalla durata della garanzia, dalle coperture fornite dal mutuatario, dalla situazione finanziaria del medesimo, dal settore economico, dalle prospettive, dalla frequenza degli inadempimenti e da altre condizioni economiche).

- 4.3. La Commissione ritiene che i regimi di garanzia statale non costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, qualora ricorrano le seguenti condizioni:

- a) il regime non consente la concessione di garanzie a mutuatari che si trovino in difficoltà finanziarie;
- b) il mutuatario, in linea di principio, è in grado di ottenere sui mercati finanziari un prestito a condizioni di mercato senza alcun intervento da parte dello Stato;
- c) le garanzie sono connesse ad un'operazione finanziaria specifica, sono circoscritte ad un importo massimo predeterminato, non assistono più dell'80 % del prestito (o di un'altra obbligazione pecuniaria) in essere (salvo che si tratti di titoli obbligazionari o titoli analoghi) e non sono prorogabili;
- d) le modalità del regime sono basate su una valutazione realistica del rischio, di guisa che i corrispettivi pagati dalle imprese beneficiarie consentono, con ogni probabilità, l'autofinanziamento del regime stesso;

- e) il regime prevede le condizioni alle quali verranno prestate le garanzie future nonché una dotazione finanziaria globale, soggetta a revisione con periodicità quanto meno annuale;
- f) i corrispettivi coprono sia i normali rischi inerenti alla concessione della garanzia sia le spese amministrative del regime nonché — ove lo Stato apporti i fondi iniziali per l'avvio del sistema — la normale remunerazione del capitale.
- 4.4. L'inosservanza di una delle condizioni indicate nei punti 4.2 e 4.3 non implica che la garanzia o il regime di garanzie debbano considerarsi automaticamente come aiuti di Stato. In caso di dubbi sul fatto che la progettata concessione della garanzia costituisca o meno un aiuto di Stato, è opportuno procedere alla previa notifica.
- 4.5. È possibile che in taluni casi le garanzie in progetto siano destinate a consentire alle imprese, ed in particolare alle PMI, di ottenere prestiti che il mercato non concederebbe. Può trattarsi di imprese in fase di avvio o di rapida crescita, di imprese molto piccole e quindi incapaci di fornire le coperture indispensabili per assicurare il rimborso del prestito o per ottenere le garanzie necessarie. Può trattarsi altresì di imprese ad alto rischio (destinate a divenire redditizie soltanto nel lungo termine o caratterizzate da un'elevata percentuale di fallimenti). Tale ipotesi può ricorrere in particolare nel caso di progetti riguardanti prodotti e processi nuovi ed innovativi. La Commissione ritiene che siffatte circostanze non escludano le garanzie dall'ambito d'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1. Le garanzie stesse devono quindi essere notificate in tempo utile alla Commissione come qualsiasi garanzia statale concessa in circostanze diverse.
- 5. COMPATIBILITÀ, CON IL MERCATO COMUNE, DEGLI AIUTI DI STATO CONCESSI SOTTO FORMA DI GARANZIE**
- 5.1. Le garanzie statali soggette all'articolo 87, paragrafo 1, devono essere esaminate dalla Commissione al fine di determinare se siano o non siano compatibili con il mercato comune. Per poter effettuare tale valutazione, devono prima essere individuati i beneficiari degli aiuti. Come è stato illustrato nel punto 2, possono essere beneficiari i mutuatari o i mutuant, oppure entrambi.
- 5.2. Nella maggior parte dei casi le garanzie implicano un aiuto per il mutuatario (punto 2.1). La compatibilità dell'aiuto con il mercato comune verrà valutata dalla Commissione secondo le stesse norme vigenti per gli aiuti concessi in altre forme. I criteri concreti per la valutazione della compatibilità sono stati chiariti e specificati dalla Commissione nelle discipline e negli orientamenti relativi agli aiuti di natura orizzontale, regionale e settoriale ⁽⁷⁾.
- 5.3. La Commissione giudicherà ammissibili le garanzie solo se la loro attivazione è contrattualmente subordinata a condizioni specifiche che possono giungere sino alla dichiarazione obbligatoria del fallimento o all'avvio di procedure analoghe. Tali condizioni devono essere convenute al momento della valutazione iniziale della progettata garanzia, svolta dalla Commissione secondo la normale procedura prevista dall'articolo 88, paragrafo 3, ossia nella fase della concessione. Nell'ipotesi in cui uno Stato membro intenda attivare la garanzia a condizioni diverse da quelle inizialmente pattuite nella fase della concessione, la Commissione considererà l'attivazione stessa come un nuovo aiuto soggetto ad obbligo della notifica ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3.
- 5.4. Riguardo alle garanzie che implicano aiuti per il mutuante (punto 2.2), va tenuto presente che in linea di principio esse possono costituire aiuti al funzionamento.
- 6. CONSEGUENZE DELLA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 88, PARAGRAFO 3, DEL TRATTATO**
- 6.1. Qualora lo Stato membro non adempia l'obbligo della previa notifica e non osservi la clausola sospensiva di cui all'articolo 88, paragrafo 3, l'aiuto contenuto nella garanzia deve essere qualificato come illegale ai sensi dell'articolo 1, lettera f), del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE ⁽⁸⁾. In quanto alle conseguenze della violazione della terza frase dell'articolo 88, paragrafo 3, è opportuno distinguere diverse situazioni. Nel prosieguo si esamineranno successivamente la posizione del beneficiario dell'aiuto e quella del mutuante non beneficiario.
- 6.2. In primo luogo, nei casi in cui l'aiuto sia stato concesso illegalmente, i beneficiari si espongono a precisi rischi. La Commissione può adottare provvedimenti provvisori a norma dell'articolo 11 del regolamento (CE) n. 659/1999 in attesa della conclusione dell'esame relativo alla compatibilità con il mercato comune. L'aiuto, se viene dichiarato incompatibile dalla Commissione in esito a tale esame, deve essere recuperato presso il beneficiario a norma dell'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 quand'anche ciò determini il fallimento dell'impresa.

⁽⁷⁾ Cfr. diritto della concorrenza nella Comunità europea, volume IIA, Regole applicabili agli aiuti di Stato, pubblicato dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee. Alcuni testi sono anche pubblicati nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* e sono disponibili su Internet.

⁽⁸⁾ GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.

- 6.3. Inoltre i beneficiari dell'aiuto si espongono a ulteriori rischi a livello nazionale, poiché la terza frase dell'articolo 88, paragrafo 3, ha efficacia diretta. La Corte di giustizia delle Comunità europee ha ripetutamente affermato che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare i diritti dei singoli interessati, ad esempio quelli dei concorrenti dell'impresa beneficiaria di aiuti illegittimi, contro le violazioni dell'articolo 88, paragrafo 3, terza frase. I giudici nazionali devono trarre tutte le conseguenze dall'illegittimità degli aiuti concessi in violazione delle norme procedurali del trattato. Di norma, essi dovranno accogliere le domande presentate affinché venga disposto il recupero degli aiuti illegittimi ⁽⁹⁾.
- 6.4. In secondo luogo le garanzie si differenziano dagli altri provvedimenti di aiuto statale, quali i contributi o le esenzioni fiscali, in quanto implicano l'instaurazione di un rapporto giuridico tra lo Stato ed il mutuante. Di conseguenza è necessario esaminare se il fatto che lo Stato abbia concesso un aiuto illegittimo determini altresì conseguenze per soggetti terzi. Nell'ipotesi delle garanzie su prestiti, tali conseguenze riguardano principalmente gli istituti finanziari mutuanti. Nell'ipotesi delle garanzie su obbligazioni emesse per il finanziamento delle imprese esse riguardano gli istituti finanziari che partecipano all'emissione delle obbligazioni stesse.
- 6.5. La questione relativa all'incidenza dell'illegittimità dell'aiuto sul rapporto giuridico instaurato tra lo Stato ed i soggetti terzi deve essere esaminata secondo il diritto nazionale. I giudici nazionali potrebbero essere chiamati ad esaminare se il diritto nazionale precluda l'adempimento dei contratti di garanzia e, nell'ambito di tale esame, essi dovrebbero tener conto, secondo la Commissione, della violazione del diritto comunitario. Di conseguenza, ogniqualvolta vengano concesse garanzie statali, i mutuanti hanno interesse di compiere — in guisa di normale precauzione — la verifica dell'osservanza delle norme comunitarie. Lo Stato membro dovrebbe essere in grado di fornire il numero di procedimento assegnato dalla Commissione al caso individuale o al regime di cui trattasi, una copia non confidenziale della decisione della Commissione ed i relativi estremi della *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. La Commissione, da parte sua, provvederà a rendere disponibile in modo trasparente le informazioni sui casi e sui regimi da essa approvati.
7. **RELAZIONI DEGLI STATI MEMBRI ALLA COMMISSIONE**
- 7.1. Data la possibilità di nuovi sviluppi sui mercati finanziari e considerate le difficoltà posta alla determinazione del valore delle garanzie, assume particolare rilevanza l'esame permanente svolto dalla Commissione in merito ai regimi di garanzia statale a norma dell'articolo 88, paragrafo 1. In aggiunta ai consueti dati sulle spese, le relazioni da presentare annualmente alla Commissione devono contenere (sia per i regimi sia per le garanzie individuali) i dati riguardanti l'importo totale delle garanzie statali in essere, l'importo totale versato dallo Stato ai debitori inadempienti nell'anno precedente (al netto dei fondi recuperati) ed i corrispettivi versati nel medesimo anno per le garanzie. Tale informazione agevolerà la determinazione della frequenza degli inadempimenti e sarà utilizzata per determinare il valore delle garanzie future nonché, se del caso, del corrispettivo che dovrà essere pagato in futuro.
- 7.2. La Commissione non intende utilizzare le informazioni fornite nelle relazioni summenzionate, e non note o prevedibili al momento in cui ha adottato le decisioni nel passato, allo scopo di rivedere le proprie conclusioni originarie in merito alla sussistenza ed all'entità degli aiuti contenuti nei regimi di garanzia statale. Essa potrà tuttavia utilizzare tali informazioni al fine di proporre allo Stato membro, a norma dell'articolo 88, paragrafo 1, misure opportune per la modifica dei regimi di garanzia in vigore.

⁽⁹⁾ Cfr. sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee dell'11 luglio 1996, nella causa C-39/94 *Syndicat Français de l'Express International (SFEI)* ed altri c. *La Poste* ed altri, Racc. 1996, pag. I-3547.