

Le vicende dell'ILVA di Taranto tra interessi nazionali e rispetto del diritto dell'Unione europea

Prof. Roberto Baratta

RELATORE

Benedetta Marini Matr. 086572

CANDIDATO

INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUZIONE | 3 |
| CAPITOLO I: GLI OBIETTIVI DEL DIRITTO DELLA CONCORRENZA | 6 |
| 1.1 Il diritto antitrust dell’Unione Europea | 6 |
| 1.2 Focus sugli aiuti di Stato | 10 |
| 1.3 Il ruolo della Commissione Europea | 16 |
| CAPITOLO II: IL CASO ILVA | 20 |
| 2.1 L’ILVA di Taranto | 20 |
| 2.2 L’intervento correttivo dello Stato italiano: i decreti “salva-ILVA” | 23 |
| 2.3 Indagini, valutazioni e decisioni della Commissione Europea | 28 |
| CAPITOLO III: CONSIDERAZIONI FINALI | 33 |
| 3.1 La posizione dello Stato italiano | 33 |
| 3.2 La posizione della Commissione Europea | 36 |
| 3.3 Considerazioni critiche | 39 |
| CONCLUSIONE | 42 |
| ABSTRACT | 44 |
| BIBLIOGRAFIA | 49 |
| SITOGRAFIA | 50 |
| GIURISPRUDENZA | 52 |

INTRODUZIONE

Il presente lavoro intende analizzare il caso ILVA, la più grande acciaieria di tutta Europa, alla luce del diritto europeo della concorrenza.

E' necessario premettere il ruolo fondamentale del diritto antitrust al fine di assicurare una effettiva ed efficace integrazione degli Stati membri nel mercato interno europeo, che garantisce la libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone ed all'interno del quale si può vivere, lavorare, studiare e fare affari liberamente.

Il caso ILVA ha sollevato numerose questioni relative al diritto della concorrenza, evidenziando il ruolo fondamentale della disciplina degli aiuti di Stato nella salvaguardia del mercato interno.

Gli aiuti di Stato, rientranti nella legislazione comunitaria sulla concorrenza, favoriscono determinate imprese a discapito di altre concorrenti e, pertanto, sono considerati come una minaccia alla leale concorrenza, tanto che ne viene disciplinato il divieto negli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Nonostante l'ILVA avesse dovuto rappresentare il futuro dell'industria del ferro, a causa dei gravi problemi sanitari e ambientali, a cui si sono aggiunte le difficoltà di natura economico – finanziaria, essa rappresenta ancora oggi un caso paradigmatico con ripercussioni a livello nazionale ed europeo.

Per evitare il fallimento dell'azienda e, di conseguenza, la perdita di lavoro di molti operai, si è ritenuto necessario da parte del Governo italiano un intervento statale, mediante l'adozione di una serie di misure e il trasferimento di risorse pubbliche al fine di attuare un piano ambientale e di risanamento che potesse mettere in moto uno dei principali centri produttivi italiani, trattandosi, appunto, di una impresa di "interesse strategico nazionale".

Il lavoro risulta suddiviso in tre parti, permettendo, nel primo capitolo, di focalizzare l'attenzione sull'impianto teorico della disciplina antitrust, analizzando i cinque gruppi di norme sostanziali a tutela della concorrenza, al fine di dare un quadro generale della regolamentazione di tale disciplina, con un approfondimento di quelle norme riguardanti le sovvenzioni statali alle imprese per meglio comprendere il caso ILVA.

Nel primo capitolo vengono anzitutto trattate quelle norme rivolte alle imprese, ossia gli accordi di limitazione della concorrenza, gli abusi di posizione dominante e le concentrazioni e, in seguito, l'attenzione viene posta su quelle rivolte agli Stati e, dunque, gli interventi degli Stati nell'economia e le sovvenzioni statali alle imprese.

Nel primo capitolo viene, quindi, evidenziata l'importanza della disciplina sulla concorrenza con un focus sugli aiuti di Stato, che hanno principalmente interessato l'ILVA, al fine di garantire un equilibrio tra l'intervento pubblico nell'economia e una effettiva parità di trattamento delle imprese nel mercato unico europeo.

Il primo capitolo si conclude illustrando l'importante ruolo attribuito alla Commissione Europea, quale garante della tutela della concorrenza nel mercato unico e della corretta applicazione della normativa antitrust.

Nel secondo capitolo viene posta l'attenzione sui tentativi da parte del Governo italiano al fine di rendere legittimo, alla luce del diritto antitrust, l'intervento statale tramite l'adozione di leggi *ad hoc* a favore dell'azienda e sulle indagini e valutazioni della Commissione Europea in seguito a tali interventi che hanno dato avvio ad una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia.

L'intento dello Stato italiano era infatti quello di creare un quadro normativo per poter rendere legittime le sovvenzioni statali a favore dell'ILVA e per non entrare in contrasto con la normativa comunitaria.

Il polo siderurgico, oltre ad essere uno dei motori produttivi della Regione Puglia, era di fondamentale importanza per l'economia nazionale ed era dunque necessario evitarne il fallimento, risolvendo nel contempo la grave emergenza sanitaria e ambientale.

Il caso ILVA inizia nel 2012, quando l'azienda fu sequestrata da parte della magistratura tarantina a causa del numero elevato di deceduti, ritenuto imputabile alle emissioni di sostanze inquinanti.

Da questo momento in poi, il Governo italiano ritenne necessario commissariare l'azienda, in modo tale da provvedere all'attuazione di un Piano industriale e ambientale, al fine di risollevarlo il polo produttivo.

L'intento del Governo italiano era, pertanto, quello di rimettere in moto il polo siderurgico e di riparare ai gravi danni ambientali.

Nel 2014, a seguito di due denunce formali presentate alla Commissione Europea da parte di due concorrenti del mercato unico rimasti anonimi, l'ILVA è stata oggetto di una procedura di infrazione, accusata di aver ricevuto degli aiuti statali e, dunque, un trasferimento di risorse pubbliche, conferendo all'impresa un vantaggio indebito precluso ai concorrenti.

Questi aiuti furono considerati dalla Commissione non solo incompatibili con il mercato unico, ma anche illegittimi in quanto non sono stati oggetto di notifica preventiva alla Commissione e, pertanto, in contrasto con l'articolo 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea¹.

Le indagini, le valutazioni e le decisioni della Commissione trattate nel secondo capitolo mettono in luce proprio questo contrasto degli interventi dello Stato italiano a favore dell'ILVA con la normativa comunitaria.

In realtà, però, tutti i tentativi per salvare l'ILVA dallo stato di crisi in cui si trovava si rivelarono, comunque, privi di effetti, così si decise di far acquistare l'azienda a terzi.

A vincere il bando per l'acquisizione del polo nel 2018 fu ArcelorMittal, la multinazionale Franco – Indiana, che si ripropose di risollevarlo l'ILVA, ma che presto abbandonò le redini del polo non appena si rese conto dell'impossibilità di attuare il Piano ambientale e industriale.

ArcelorMittal, sia a causa della crisi che ha investito il settore siderurgico che del venire meno delle principali condizioni per l'acquisto, quali, ad esempio, il mantenimento del cosiddetto "scudo penale", decise di recedere dal contratto, lasciando la più grande azienda siderurgica d'Europa in una situazione in cui non è

¹ Decisione 2018/1498/UE della Commissione Europea, del 21 dicembre 2017, sugli aiuti di Stato e sulle misure SA.38613 (2016/C) (ex 2015/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore dell'ILVA in amministrazione straordinaria

più in grado di produrre, con migliaia di lavoratori a rischio di licenziamento, ed irrisolta la situazione ambientale e sanitaria della zona di Taranto.

Il terzo ed ultimo capitolo contiene, infine, una serie di considerazioni finali e critiche relative all'intera vicenda, spiegando meglio la posizione dello Stato italiano, anche alla luce delle vicende giudiziarie e dell'acquisizione del polo da parte della multinazionale ArcelorMittal, e le motivazioni e valutazioni fatte dalla Commissione Europea.

Fermo restando l'importanza fondamentale del rispetto delle norme comunitarie sulla concorrenza, è necessario tener conto anche delle motivazioni che hanno spinto lo Stato italiano ad attuare quegli interventi e quelle misure poi censurate dalla Commissione, in quanto l'ILVA, essendo una "impresa di interesse strategico nazionale" ed a causa della emergenza ambientale e sanitaria dalla stessa causata, non poteva essere lasciata fallire, dal momento che ciò avrebbe provocato gravi ripercussioni sul piano nazionale ma anche su quello europeo.

Nel terzo capitolo viene posta l'attenzione anche sull'ultima acquisizione dell'ILVA da parte di ArcelorMittal.

La Commissione Europea si è, infatti, espressa anche su questo aspetto, ponendo una serie di condizioni alla operazione di acquisizione al fine di evitare una situazione di abuso di potere dominante e di rischio di concentrazione sul mercato.

CAPITOLO I: GLI OBIETTIVI DEL DIRITTO DELLA CONCORRENZA

1.1 Il diritto antitrust dell'Unione Europea

Il caso ILVA ha sollevato numerose problematiche relative al diritto della concorrenza dell'Unione Europea, facendo emergere il ruolo fondamentale della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato nel salvaguardare il mercato interno unico e nella tutela del principio di non discriminazione, posto alla base dei trattati.

L'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), oltre l'obiettivo principale di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli, stabilisce, al punto 3: *“L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico”*².

Il mercato interno dell'Unione Europea, dunque, non è altro che un mercato unico in cui si garantisce la libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone, e all'interno del quale i cittadini europei possono vivere, lavorare, studiare o fare affari liberamente.

Dalla sua istituzione, nel 1993, il mercato unico si è aperto sempre più alla concorrenza, ha creato nuovi posti di lavoro e ridotto molte barriere commerciali.

Nel diritto antitrust europeo prevale una stretta cooperazione tra la Commissione europea e gli Stati membri, i quali sono tenuti ad istituire un'autorità nazionale di concorrenza in grado di provvedere alla corretta applicazione delle norme comunitarie³.

Compito degli Stati è dunque quello di contemperare, dal punto di vista economico, l'interesse nell'aumentare l'efficienza del mercato interno e consentire alle imprese di competere a parità di condizioni sui mercati di tutti gli Stati membri, assicurare la concorrenzialità dei loro prodotti e servizi sul piano mondiale, e al contempo tutelare nel modo migliore i consumatori europei.

La nozione di concorrenza potrebbe essere definita come *fattore di libertà*⁴, vale a dire la possibilità per tutti i soggetti economici di entrare e di uscire dal mercato, senza che nessuno possa ostacolarne o condizionarne l'iniziativa.

Affinché questo meccanismo funzioni, ad operare nel mercato deve esserci un numero sufficientemente grande di imprese, delle quali, proprio attraverso gli stimoli della concorrenza, solo le più efficienti potranno restarci stabilmente.

² Art. 3 TUE

³ M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 65

⁴ A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *Diritto Pubblico*, N. 1-2, 2010, pag. 195

Il diritto antitrust europeo è caratterizzato da cinque gruppi di norme sostanziali, che trattano gli argomenti di seguito elencati e che hanno la finalità di assicurare il buon funzionamento dei mercati, disciplinando i poteri di controllo della Commissione al fine di impedire e correggere i comportamenti anticoncorrenziali.

All'interno di queste norme, tratteremo dapprima quelle rivolte alle imprese, ossia gli accordi di limitazione della concorrenza, gli abusi di posizione dominante e le concentrazioni, per poi soffermarci su quelle rivolte agli Stati e, dunque, gli interventi degli Stati nell'economia e le sovvenzioni statali alle imprese.

Gli accordi di limitazione della concorrenza riguardano i cartelli e le intese speciali nei quali le imprese si mettono d'accordo o coordinano il loro comportamento per non farsi concorrenza e spartirsi il mercato.

Tale coordinamento può essere esplicito, come nel caso degli accordi e dei cartelli (o decisioni di associazioni), o implicito, come nel caso delle cosiddette "pratiche concordate".

L'art. 101 del TFUE è la norma che regola le intese e gli accordi vietati e stabilisce che "*Sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato unico*".

Come si può evincere dalla mera lettura della suddetta disposizione, si rileva sia l'alterazione attuale che anche quella solo potenziale della concorrenza, nel senso che per l'applicazione della disciplina *antitrust* non è necessario che un'alterazione si sia prodotta, essendo sufficiente, invece, una valutazione prognostica che consideri la capacità di un certo comportamento a determinare, se attuato, un'alterazione della concorrenza nel mercato⁵.

Gli accordi e le intese collusive rilevano ai fini della disciplina *antitrust*, anche se attuate stabilmente tramite lo scambio continuo di informazioni sia riguardo ai prezzi che alle altre condizioni di vendita praticate da ciascun operatore, pratiche queste che la Commissione ha severamente censurato nel corso del tempo, come nel caso *IFTRA – Produttori di vetro* del 1974⁶.

La Commissione ha affrontato anche le cosiddette "pratiche concordate", nelle quali manca un accordo esplicito ben delineato tra le parti, e che la Corte ha definito "consapevoli collaborazioni" fra imprese a danno della concorrenza⁷.

Il divieto delle intese, però, non è assoluto, in quanto possono esservi deroghe a seconda dell'effetto economico che esse producono.

Sono infatti esenti dal divieto qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese, qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni di imprese e qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate "*che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed*

⁵ Decisione 86/405/CEE della Commissione Europea, del 14 luglio 1986, relativa ad una procedura ai sensi dell'articolo 85 del trattato CEE (IV 30.320 – Fibre ottiche)

⁶ Decisione 74/292/CEE della Commissione Europea del 15 maggio 1974, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 85 del trattato CEE (IV 400 – Accordo fra produttori di vetro per contenitori)

⁷ CGUE, C – 48/69, *Imperial chemical industries LTD c. Commissione delle Comunità Europee*, 14 luglio 1972

evitando di a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi; b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi⁸.

Gli abusi di posizione dominante sono quei comportamenti con i quali un'impresa molto forte cerca di escludere i concorrenti dal mercato. A differenza delle intese fra imprese indipendenti, questo divieto ha la finalità di impedire che un unico centro decisionale detenga anche un "potere di mercato"⁹ in grado di influenzare e limitare quello dei concorrenti.

La norma rilevante è l'art. 102 del TFUE, il quale stabilisce che: "*è incompatibile con il mercato comune e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio degli Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di esso*".

Per quanto riguarda la posizione dominante è necessario stabilire in via preliminare i *confini del mercato*, sia in termini geografici che merceologici. I primi vengono stabiliti da molteplici fattori, come la natura e la tipologia del prodotto in questione, e non si limitano quindi a meri criteri geografici uguali per tutti, mentre il criterio generalmente usato per la delimitazione merceologica dei mercati è quello della sostituibilità fra i beni (quanto più tale sostituibilità è alta quanto più i beni possono essere considerati come facenti parte del medesimo mercato).

Per quanto riguarda l'esistenza di una posizione di dominanza, la Corte l'ha interpretata come "una posizione di potere economico goduta da un'impresa che può prevenire una concorrenza effettiva, agendo indipendentemente dai concorrenti, dai fornitori, dai consumatori"¹⁰.

Secondo l'art. 102 in esame, "*tali pratiche abusive possono consistere in particolare: a) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque; b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori; c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza; d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi*".

Le concentrazioni, infine, concernono le fusioni e gli altri accordi con i quali due o più imprese uniscono le loro forze, definitivamente o temporaneamente, e le operazioni di acquisizione da parte delle imprese di altre zone produttive già esistenti, il che in linea di principio è legittimo purché il mercato si espanda e i consumatori ne ricavano un vantaggio.

⁸ Art. 101 TFUE

⁹ M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 66

¹⁰ CGUE, C – 27/76, *United Brands Company e United Brands Continentaal B.V. c. Commissione delle Comunità Europee*, 14 febbraio 1978

La normativa europea antitrust contiene disposizioni che regolano le concentrazioni, operazioni che scaturiscono dalla scelta di un'impresa di crescere esternamente, anziché internamente tramite investimenti che aumentano progressivamente la capacità produttiva, e che possono comportare effetti negativi sul benessere collettivo poiché mutano la struttura del mercato.

Tale mutamento è potenzialmente negativo da un lato, sostituendo due o più imprese indipendenti con un'unica entità che gode di una maggiore quota di mercato potendo conferire a quest'ultima una posizione dominante e dall'altro, riducendo il numero dei concorrenti, può favorire la collusione, essendo essa tanto più probabile quanto minore è il numero di imprese operanti nel mercato.

La definizione di concentrazione viene data dal regolamento (CE) n. 139/2004, in base al quale si ha una concentrazione quando si produce una modifica duratura del controllo a seguito: a) della fusione di due o più imprese precedentemente indipendenti o parti di più imprese; oppure b) dell'acquisizione, da parte di una o più persone che già detengono il controllo di almeno un'altra impresa, o da parte di una o più imprese, sia tramite acquisto di partecipazioni nel capitale o di elementi del patrimonio, sia tramite contratto o qualsiasi altro mezzo, del controllo diretto o indiretto dell'insieme o di parti di una o più imprese.

Il secondo comma dell'art. 3 del suddetto Regolamento precisa, quindi, il concetto di controllo, che si ha in presenza di diritti, contratti o altri mezzi che conferiscono, da soli o congiuntamente, e tenuto conto delle circostanze di fatto o di diritto, la possibilità di *“esercitare un'influenza determinante sull'attività di un'impresa”*, sia attraverso la proprietà della stessa che l'esercizio dei diritti che possono incidere sulla composizione e sulle decisioni degli organi sociali.

Le operazioni di concentrazione debbono essere approvate preventivamente e, con questa espressione, non si vuole indicare un divieto di principio, bensì un controllo di tipo autorizzatorio, da attuare prevedendo la loro preventiva notificazione alla Commissione prima della loro realizzazione e dopo la conclusione dell'accordo.

A differenza di queste norme, le ultime due si rivolgono direttamente agli Stati.

Le prime concernono gli interventi degli Stati nell'economia, imponendo ad essi il divieto di istituire diritti *ad hoc* a vantaggio di alcune imprese che possano falsare la concorrenza.

L'art. 106 del TFUE prevede specifiche deroghe per le imprese che sono incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale¹¹, che rappresentano un punto di incontro e di equilibrio tra la libertà dello Stato di intervenire nell'economia, da un lato, e l'interesse dell'Unione europea al rispetto della concorrenza, dall'altro. L'organizzazione di tali servizi resta, infatti, una prerogativa degli Stati membri e delle collettività locali, ciononostante essa rileva ai fini del diritto dell'Unione nella misura in cui determinate imprese incaricate dello svolgimento di un servizio pubblico beneficiano di diritti speciali o esclusivi, che le pongono in una posizione più favorevole rispetto ad altre imprese concorrenti che svolgono la stessa attività nel mercato.

Le ultime norme disciplinano le sovvenzioni statali alle imprese prevedendo, salvo specifiche deroghe previste nell'art. 107 del TFUE, il divieto degli aiuti di Stato alle imprese, ove per aiuto di Stato si intende

¹¹ Art. 106 TFUE

qualsiasi trasferimento di risorse pubbliche a favore di alcune imprese che, attraverso un vantaggio economico selettivo, falsa o minaccia di falsare la concorrenza.

I governi possono dare un sostegno finanziario alle imprese solo se gli aiuti non falsano la concorrenza tra i diversi paesi dell'Unione e non danneggiano l'economia del mercato unico.

Gli aiuti sono ammessi quando consentono di realizzare obiettivi di comune interesse (servizi di interesse economico generale, coesione sociale e regionale, occupazione, ricerca e sviluppo, sviluppo sostenibile, ecc.) o quando rappresentano il giusto strumento per correggere taluni "fallimenti del mercato".

1.2 Focus sugli aiuti di Stato

La disciplina antitrust è l'insieme di norme poste a tutela della concorrenza quale bene primario e non è da confondere con l'esigenza da parte dello Stato di effettuare un controllo nel settore privato anche se, negli ultimi anni, l'interazione tra i due settori è tornato ad essere uno dei temi principali trattati nelle discussioni europee riguardanti gli aiuti di Stato.

L'aiuto di Stato rappresenta un particolare strumento di politica economica largamente utilizzata dagli Stati membri, basata su una serie di sovvenzioni, contributi e vantaggi economici pubbliche in aiuto al settore privato.

Il concetto di "aiuto" concerne un sostegno da parte dello Stato per diversi motivi e a regolare il funzionamento è principalmente l'articolo 107 del TFUE, che al paragrafo 1, trattando gli aiuti concessi alle imprese, dispone che: *"Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza"*¹².

In linea di principio, quindi, qualsiasi trasferimento di risorse statali ad un'impresa privata è incompatibile con le disposizioni dell'Unione Europea, in quanto consisterebbe in un illecito arricchimento di un soggetto giuridico tale da poter falsare la concorrenza.

La nozione di aiuto è, tuttavia, molto più ampia rispetto a quella di sovvenzione di denaro da parte dello Stato nei confronti delle imprese.

Nello specifico, affinché un provvedimento pubblico sia configurabile come un aiuto di Stato, sono richieste cumulativamente quattro condizioni e l'assenza di una sola di esse ne impedisce la formazione.¹³

Anzitutto, l'aiuto deve avere un'incidenza sulla concorrenza nel mercato unico europeo, anche se non è necessario falsare effettivamente la concorrenza, basta anche rappresentarne una minaccia. Ciò che il legislatore comunitario chiede di vietare sono quegli interventi statali che possano manomettere il corretto e

¹² Art. 107, paragrafo 1, TFUE

¹³ Comunicazione della Commissione Europea sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (2016/C 262/01)

leale funzionamento del mercato interno, favorendo talune imprese, ponendole in una situazione di vantaggio rispetto ai propri concorrenti, o la produzione di determinate merci.

In secondo luogo, deve esistere un vantaggio selettivo, favorendo una o più imprese. L'aiuto è tale solo se destinato ad una specifica impresa e/o settore oppure a tutte le imprese di un determinato settore e, infatti, si definisce "aiuto" qualsiasi misura che possa avvantaggiare "*determinate imprese o determinate produzioni*", con la conseguenza che non sono, dunque, idonee a configurare un aiuto di Stato quelle misure rivolte alla generalità delle imprese.

Inoltre, è necessario che ci sia un trasferimento di risorse statali. L'art. 107 del TFUE distingue gli aiuti provenienti dallo Stato da quelli mediante risorse statali, cioè messi a disposizione da soggetti diversi dallo Stato-persona. Essendo, infatti, l'erogazione statale di una sovvenzione uno dei presupposti essenziali dell'aiuto di Stato, qualsiasi tipo di finanziamento indiretto, vale a dire che non grava sulla finanza pubblica, è considerato estraneo alla sua nozione.

Infine, come ultimo presupposto, l'aiuto deve incidere sugli scambi tra gli Stati membri, creando un vantaggio artificiale a favore di determinati enti. Il legislatore comunitario non tiene conto degli scopi o delle cause dell'aiuto, bensì dell'effetto economico della misura ossia dell'ostacolo al commercio fra gli Stati membri e, quindi, dell'effetto anticoncorrenziale. Va precisato che il destinatario ultimo dell'aiuto deve essere un'impresa, la cui nozione non è oggetto di definizione autonoma seppur frequentemente utilizzata nel diritto antitrust comunitario. Nel linguaggio corrente, essa ha assunto il significato di *opus*, vale a dire un'operazione economica con finalità di profitto avente un inizio e una fine determinati¹⁴.

Lo stesso articolo 107 del TFUE, dopo aver posto il divieto di aiuti statali, basato su una concezione liberista, prevede tuttavia due importanti deroghe¹⁵ contenute nei successivi due paragrafi: la prima, individuando determinate categorie di interventi statali considerati *ipso iure* compatibili con il mercato interno, e la seconda, elencando delle caratteristiche che, se possedute dall'aiuto, lo potrebbero rendere legittimo, anche se la decisione sulla sua compatibilità effettiva spetta in via esclusiva alla Commissione.

Il paragrafo 2 dell'articolo 107 del TFUE considera compatibili con il mercato interno quegli interventi statali che rispondono ad esigenze di stampo eccezionale: si tratta degli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori e non alle imprese, gli aiuti destinati a riparare danni causati da calamità naturali o altri eventi inconsueti e, infine, gli aiuti legati alla divisione e riunificazione della Germania, necessari a compensare gli svantaggi economici.

In questo caso, vi è una limitazione preventiva dei poteri della Commissione, in quanto si dà per scontato che gli effetti negativi provocati dalle suddette misure sovrastino gli eventuali effetti positivi dell'aiuto (alla Commissione rimane tuttavia il dovere-potere di valutare se la fattispecie concreta rientra in uno dei casi di esenzione).

¹⁴ M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 69

¹⁵ A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, Giuffrè, 2014, p. 1141 ss.

Nel terzo paragrafo dell'articolo 107, invece, la *voluntas legis* derogatoria assume un altro significato e tiene conto della potenziale compatibilità con il mercato comune di una determinata categoria di aiuti a seguito, però, di una decisione della Commissione. Si tratta di aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico di aree sottosviluppate, quelli volti a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure destinati a porre rimedio ad un turbamento dell'economia di uno Stato membro, gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o talune regioni, oppure finalizzati alla promozione della cultura e della conservazione del patrimonio e, infine, le categorie di aiuti determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione¹⁶.

In questo caso, gli effetti negativi insiti nelle misure di aiuto sono compensati da effetti vantaggiosi per l'intera comunità, quali, ad esempio, il rafforzamento della competitività dei sistemi produttivi o lo sviluppo tecnologico di tali territori.

I casi di potenziali deroghe presenti nel paragrafo 3 dell'articolo 107 possono attenersi a tre gruppi di aiuti statali: gli aiuti orizzontali, gli aiuti regionali e gli aiuti settoriali.

In linea di principio, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE tutti gli aiuti di Stato concessi dai Paesi membri dell'Unione Europea alle imprese devono essere notificati alla Commissione per la previa autorizzazione¹⁷. Il regolamento del Consiglio n. 2015/1588 del 13 luglio 2015 consente, tuttavia, alla Commissione di adottare regolamenti per esentare alcune categorie di aiuto dall'obbligo di notifica.

Anzitutto, gli aiuti orizzontali sono quegli aiuti a carattere intersettoriale che, pur rientrando nella descrizione fornita dal paragrafo 1 dell'articolo 107, sono esonerati dall'obbligo di notifica alla Commissione. Questa tipologia di aiuti è finalizzata a far fronte a difficoltà che possono emergere indipendentemente dal settore di attività economica e dalla localizzazione territoriale.

In primo luogo, rientrano a far parte degli aiuti orizzontali, e dunque esentati dall'obbligo di notifica alla Commissione, gli aiuti a favore delle piccole e medie imprese *“Sotto forma di aiuti agli investimenti, aiuti al finanziamento e accesso delle PMI ai finanziamenti”*¹⁸.

Il motivo per il quale gli aiuti statali in favore delle PMI rientrano tra gli aiuti orizzontali sta nel fatto che le piccole e medie imprese subiscono degli svantaggi di natura finanziaria rispetto alle grandi imprese e devono far fronte ad ostacoli che possono frenare il loro sviluppo, come le difficoltà di accesso al credito, le grandi garanzie richieste dai finanziatori e per i tassi di interesse imposti, che di fatto rendono ostica la vita sul mercato di una PMI.

Il Regolamento (CE) della Commissione n. 800/2008 definisce la nozione di PMI, affermando che: *“Alla categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese (PMI) appartengono le imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro e/o il cui totale di*

¹⁶ Articolo 107, paragrafo 3, TFUE

¹⁷ Regolamento (UE) n. 2015/1588 del Consiglio, del 13 luglio 2015, sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali

¹⁸ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione Europea, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato, articolo 1

bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro".¹⁹ Un'impresa non può essere considerata una PMI se almeno il 25% del suo capitale e dei suoi diritti di voto è controllato direttamente o indirettamente da uno o più enti pubblici, individualmente o congiuntamente.

In secondo luogo, fanno parte della sezione degli aiuti orizzontali gli aiuti di Stato concessi alle imprese a favore di ricerca, sviluppo e innovazione. La politica di sostegno in questi tre ambiti costituisce nell'Unione Europea un impegno strategico che muove da alcune premesse essenziali: anzitutto, l'articolo 179 del TFUE specifica che *"L'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare le sue basi scientifiche e tecnologiche con la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente"* e, inoltre, la Strategia Europa 2020 individua nei settori della ricerca e dello sviluppo i fattori chiave per conseguire i fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Rientrano tra gli aiuti di Stato compatibili anche quelli a favore di altri settori tra cui quello dell'assunzione e occupazione di lavoratori svantaggiati e quello della cultura e della conservazione del patrimonio che, oltre ad essere alla base della Strategia Europa 2020, sono visti come compatibili con il mercato interno per la loro portata relativamente ridotta e l'esiguo rischio di distorsione della concorrenza.

La Strategia Europa 2020 è un progetto che ha come obiettivo di porre, tramite una serie di riforme, le fondamenta solide per la crescita e la creazione di occupazione entro la fine del 2020 e presenta tre priorità: una crescita intelligente, sviluppando un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, una crescita sostenibile, promuovendo un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva e, infine, una crescita inclusiva, incoraggiando un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale²⁰.

Gli aiuti per la tutela dell'ambiente, che consentono alle imprese di andare oltre le norme dell'Unione Europea e dunque permettono l'adeguamento a standard più rigorosi di quelli comunitari, o che innalzano il livello di tutela ambientale in assenza di tali norme, sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107 del TFUE, paragrafo 3, e sono esentati dall'obbligo di notifica²¹, facendo parte anch'essi della categoria degli aiuti orizzontali.

La regola principale in materia è quella per cui non sono ritenuti legittimi quegli aiuti concessi allo scopo di consentire all'impresa di adeguarsi a standard ambientali stabiliti da norme comunitarie in vigore ma, allo stesso tempo, è prevista una deroga per gli aiuti destinati agli interventi di bonifica urgenti, in via temporanea, cioè soltanto fino al momento in cui il responsabile dell'inquinamento non sia stato individuato ed a condizione che lo Stato provveda successivamente a recuperare gli importi spesi presso il responsabile dell'inquinamento.

¹⁹ Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione Europea, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato, allegato I, articolo 2

²⁰ *Comunicazione della Commissione Europea - Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva COM (2010) 2020*

²¹ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione Europea, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato, sezione 7, articolo 36

Una categoria di aiuto per politiche ambientali esentata in via generale è quella relativa agli investimenti per il risanamento di siti contaminati. Sulla base del principio “chi inquina paga”, se è individuata la persona giuridica o fisica responsabile del danno ambientale, tale persona deve finanziare il risanamento, mentre se non è possibile individuare il colpevole, la persona responsabile dell’intervento di risanamento o decontaminazione può beneficiare di aiuti di Stato.

Infine, l’ultima categoria di aiuti rientrante negli aiuti orizzontali è quella concernente il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà.

A tale riguardo, la giurisprudenza comunitaria ha ritenuto ammissibili gli aiuti nei processi di ristrutturazione e/o salvataggio delle imprese in crisi solo se essi sono tali da non apportare particolari vantaggi o benefici e sono, allo stesso tempo, necessari per mantenere in vita artificialmente l’attività economica.

Questo particolare tipo di aiuti rappresenta uno degli argomenti più controversi e che presentano i maggiori effetti distorsivi, in quanto la possibile fuoriuscita di un’impresa rientra certamente nell’ordinario funzionamento di un mercato libero e competitivo.

Ai sensi della Comunicazione della Commissione 2004/C 244/02, salvataggio e ristrutturazione rappresentano due aspetti di una stessa operazione anche se, nel primo caso si tratta di un’assistenza temporanea per consentire di mantenere in vita l’impresa in difficoltà per il tempo necessario a elaborare un piano di ristrutturazione e/o di liquidazione, mentre nel secondo caso l’intervento dello Stato concerne il sostegno per la ristrutturazione volto a ripristinare la redditività a lungo termine dell’impresa²².

Tuttavia, questa distinzione tra salvataggio e ristrutturazione ha creato non pochi problemi applicativi, considerato che le imprese in difficoltà potrebbero aver bisogno, già nella fase di salvataggio, di indifferibili misure di sostegno per evitare che la crisi finanziaria diventi irreversibile.

L’aspetto rilevante è che questa disciplina si applica alle imprese operanti in tutti i settori, ad eccezione dei settori del carbone o dell’acciaio. Infatti, nella Comunicazione della Commissione 2002/C 152/03, al punto 19, viene esplicitato che alla scadenza del trattato CECA non saranno più consentiti aiuti al settore siderurgico per conformarsi alla normativa, ad eccezione degli aiuti alle PMI (piccole e medie imprese) ed al ricorrere di determinate condizioni²³.

Non esiste una definizione comunitaria di impresa in difficoltà, tuttavia la Commissione, nella Comunicazione 2004/C 244/02²⁴, al punto 10, afferma, con riferimento a tutte le società, che un’impresa, a prescindere dalle sue dimensioni, può essere considerata in difficoltà nel momento in cui ricorrono le condizioni previste dal diritto nazionale per l’apertura di una procedura concorsuale per insolvenza.

²² *Comunicazione della Commissione Europea - Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (2004/C 244/02)*

²³ *Comunicazione della Commissione Europea relativa ad alcuni aspetti del trattamento di casi in materia di concorrenza a seguito della scadenza del trattato CECA (2002/C 152/03)*

²⁴ *Comunicazione della Commissione Europea – Aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione e aiuti alla chiusura a favore dell’industria siderurgica (2014/C 249/01)*

Aggiunge tuttavia la Commissione, al successivo punto 11 della Comunicazione in esame, che anche quando non si verificano le suddette condizioni, un'impresa può comunque essere considerata in difficoltà quando siano presenti i sintomi caratteristici di un'impresa in difficoltà, quali la perdita del capitale, il livello crescente delle perdite, la diminuzione del fatturato, l'aumento delle scorte, la sovraccapacità, la diminuzione del flusso di cassa, l'aumento dell'indebitamento e degli oneri per interessi, nonché la riduzione o l'azzeramento del valore netto delle attività.

In tutti questi casi, conclude la Commissione, l'impresa può beneficiare degli aiuti, al fine di garantire la sua continuità, previa però verifica della sua incapacità di riprendersi autonomamente ovvero con le proprie forze e con il sostegno dei propri azionisti e da altre fonti di finanziamento reperite sul mercato.

Oltre agli aiuti orizzontali, anche gli aiuti regionali trovano la loro base giuridica nell'articolo 107, paragrafo 3, e anch'essi sono esentati dall'obbligo di notifica purché soddisfino alcune condizioni.

Come si legge negli orientamenti della Commissione in materia di aiuti di Stato 2014-2020, *“la Commissione può considerare compatibili con il mercato interno gli aiuti di Stato destinati a favorire lo sviluppo economico di determinate zone svantaggiate all'interno dell'Unione europea”* e, inoltre, *“l'obiettivo principale del controllo degli aiuti di Stato a finalità regionale, oltre a quello di limitare al minimo gli effetti degli aiuti sugli scambi e sulla concorrenza, è di concedere aiuti destinati allo sviluppo regionale garantendo al contempo parità di condizioni tra gli Stati membri, in particolare cercando di evitare corse alle sovvenzioni che potrebbero verificarsi nel tentativo di attirare o mantenere le imprese nelle zone svantaggiate dell'Unione”*²⁵.

Anzitutto, l'articolo 107, paragrafo 3, lettera a) prevede che possano considerarsi compatibili con il mercato interno quegli aiuti volti ad agevolare lo sviluppo economico nelle Regioni il cui tenore di vita è molto basso rispetto alla media europea o in cui si registra una forte disoccupazione.

In linea di principio, possono beneficiare di sovvenzioni da parte dello Stato quelle regioni il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media comunitaria, che in Italia corrispondono a quelle del Mezzogiorno.

La lettera c) dell'articolo in esame fa invece riferimento alla potenziale compatibilità di quegli aiuti volti a favorire lo sviluppo di talune regioni, sempre a patto che non alterino le condizioni degli scambi fra Stati membri. Il regolamento (UE) della Commissione n. 651/2014 del 17 giugno 2014 esclude a priori alcuni settori dal campo di applicazione degli aiuti a finalità regionale, come, ad esempio, quello siderurgico.

Infine, l'ultimo caso di potenziale deroga del terzo paragrafo dell'articolo 107 TFUE riguarda gli aiuti settoriali che, a differenza di quelli regionali e orizzontali, mirano a promuovere interi settori, affinché riversino la loro utilità a beneficio dell'intera comunità europea.

Il fatto che esistano regole specifiche per determinati settori non significa che agli stessi settori non possano essere applicate regole riguardanti gli aiuti orizzontali o a finalità regionale.

²⁵ *Orientamenti della Commissione Europea in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020 (2013/C 209/01)*

Rientrano tra gli aiuti settoriali gli aiuti destinati all'agricoltura, alla pesca e all'acquacultura²⁶, ai trasporti - ad eccezione, però, di quelli su strada che restano soggetti alle norme generali sugli aiuti - e infine ai cosiddetti settori sensibili, ossia quei settori che hanno sofferto di problemi economici particolarmente gravi, quali l'industria automobilistica e la costruzione navale.

Un'ultima tipologia di aiuti di Stato esonerati dall'obbligo di notifica che non rientrano nel disposto dell'articolo 107, paragrafo 1, e nemmeno nelle casistiche derogatorie dei paragrafi 2 e 3, sono i cosiddetti aiuti *de minimis*, ovvero quella particolare categoria di aiuti che non supera l'importo di 200.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari e che si caratterizzano per avere un'esigua incisività sul mercato comune.

1.3 Il ruolo della Commissione Europea

Il compito di verificare se vi sia il giusto equilibrio tra gli effetti negativi sulla concorrenza e gli effetti positivi in termini di comune interesse è affidato alla Commissione europea, che ha competenza esclusiva in materia di concorrenza, vigilando sulla corretta applicazione della normativa antitrust.

A tal fine, la Commissione esercita soprattutto un'azione di sorveglianza e, se necessario, interviene per vietare o porre fine agli accordi anticoncorrenziali (in particolare le forme più gravi di cartello), allo sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato, alle fusioni e acquisizioni ed infine alle sovvenzioni statali. Per assolvere i suoi compiti, la Commissione dispone di adeguati poteri investigativi ed esecutivi, potendo ad esempio chiedere informazioni, svolgere indagini, tenere audizioni e concedere esenzioni. All'interno della Commissione è la direzione generale della Concorrenza (DG Concorrenza) la principale responsabile dell'esercizio di questi poteri.

Le modalità per l'applicazione concreta ed effettiva delle regole di concorrenza sono contenute in regolamenti comunitari, in cui vengono anche disciplinate le competenze ed i poteri riconosciute alla Commissione.

Il Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015, che ha modificato e integrato il Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999, contiene, invece, le modalità di applicazione dell'art. 108 del TFUE in materia di aiuti di Stato.

L'art. 108 del TFUE attribuisce alla Commissione la competenza specifica a decidere in merito alla compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno quando si tratti di esaminare i regimi esistenti, di decidere su aiuti da istituire o modificare e di intervenire in caso di mancato rispetto delle sue decisioni o dell'obbligo di notifica.

La Commissione ha un potere di controllo preventivo degli aiuti di Stato, che è disciplinato dall'articolo 108 del TFUE, il quale dispone che gli Stati membri notificano alla Commissione qualsiasi progetto diretto a istituire un nuovo aiuto prima di procedere alla sua esecuzione.

²⁶ *Orientamenti dell'Unione Europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 (2014/C 204/01)*

Nel suddetto articolo è previsto che *“Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale”* – c.d. obbligo di “stand still” – e conferisce alla Commissione il potere di decidere se l'aiuto previsto può beneficiare della deroga o se lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo”.

La Commissione ha un potere esclusivo di autorizzazione degli aiuti, ossia è l'unica a poter certificare la sussistenza delle condizioni di compatibilità con il mercato interno ai sensi dell'art. 107 del TFUE. Essa inoltre, ai sensi dell'art. 108, par. 1, del TFUE, procede all'esame permanente di tutti i regimi di aiuti esistenti negli Stati membri e, a tal fine, è stabilito un obbligo generale di presentare relazioni su detti regimi.

La Commissione ha, nel tempo, adottato diversi strumenti volti a rendere pubblica la propria impostazione nella valutazione di determinate tipologie di aiuti, e ciò allo scopo di garantire che la propria discrezionalità sia esercitata con la dovuta trasparenza e che le autorità degli Stati membri e le imprese abbiano certezza giuridica su come le proprie misure saranno valutate.

Tali indicazioni sono fornite dalla Commissione mediante "comunicazioni", "orientamenti" e "discipline", che permettono di conoscere su quali elementi e criteri si baserà la valutazione della Commissione nel caso in cui le sia notificata una misura di aiuto rispondente a determinate finalità.

L'art. 2 del citato Regolamento (UE) 2015/1589, che come detto stabilisce le regole procedurali in materia di aiuti di Stato, prevede che *“qualsiasi progetto di concessione di un nuovo aiuto deve essere notificato tempestivamente alla Commissione dallo Stato membro interessato”*, in ottemperanza a quanto disposto espressamente dall'art. 108 TFUE, al paragrafo 3.

A seguito della notifica, la Commissione avvia una fase di esame preliminare e, se constata dubbi sull'incompatibilità degli aiuti con il mercato comune, apre, ai sensi dell'art. 108, paragrafo 2, una procedura di indagine formale (c.d. fase contenziosa)²⁷, in cui invita gli interessati a presentare le loro osservazioni; quest'ultima fase, a differenza di quella preliminare, che è una fase amichevole, è un vero e proprio contenzioso e serve alla Commissione per svolgere una indagine più approfondita su quella misura di sostegno adottata dallo Stato e di cui, ad un primo esame sommario, non si è potuto escludere la sua incompatibilità con il mercato comune.

Quando la Commissione avvia il procedimento di indagine formale, pubblica una descrizione dell'aiuto sulla GUUE e sul suo sito Internet, in cui sono esposti sinteticamente i punti di fatto e di diritto pertinenti, è svolta una valutazione preliminare relativa al carattere di aiuto della misura prevista e sono esplicitati i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato interno.

La Commissione dispone di 18 mesi per prendere una decisione, con possibilità di proroga se voluta contemporaneamente da Stato membro e Commissione, e una volta scaduto il termine:

²⁷ Regolamento (UE) n. 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, articolo 4, paragrafo 4

- se la misura dichiarata non costituisce aiuto, lo dichiara mediante decisione (art. 9, paragrafo 2, regolamento CE 2015/1598)
- se la misura, dopo che lo Stato membro ha adottato modifiche alla misura, non presenta più dubbi di incompatibilità, l'aiuto è compatibile con il mercato comune (art. 9, paragrafo 3)
- può adottare una decisione condizionale, ossia con condizioni ed obblighi che assicurano la compatibilità con il mercato comune (art. 9, paragrafo 4)
- se l'aiuto è incompatibile con il mercato comune, adotta una decisione negativa (art.9, paragrafo 5)

Oltre agli aiuti notificati, la Commissione può, di propria iniziativa, o in caso di denuncia presentata da una parte interessata, esaminare informazioni su presunti aiuti illegali provenienti da qualsiasi fonte.

In tal caso, l'esame avviene senza indebito ritardo, assicurando che lo Stato membro interessato sia pienamente e regolarmente informato dei progressi e del risultato dell'esame, e per il resto l'esame della compatibilità degli aiuti illegali si svolge con le stesse modalità che per gli aiuti notificati.

La Commissione attua una distinzione tra aiuti illegali e aiuti abusivi.

Con l'espressione "aiuti illegali" si intendono quella categoria di aiuti attuati da uno Stato membro senza la preventiva notifica alla Commissione, mentre gli "aiuti abusivi" sono quelli regolarmente conferiti al beneficiario, il quale ne abbia tuttavia disposto in violazione delle decisioni della Commissione e precisamente *"gli aiuti utilizzati dal beneficiario in violazione di una decisione adottata a norma dell'articolo 9, paragrafi 3 o 4, del regolamento (UE) n. 2015/1589"*.

Il carattere comune degli aiuti illegali e abusivi è la loro incompatibilità con diritto antitrust.

In relazione ad essi la Commissione può disporre, ai sensi dell'art. 13 del Regolamento in esame, l'ingiunzione di sospendere o di recuperare a titolo provvisorio gli aiuti concessi, ed in particolare: nel caso di un'ingiunzione di sospensione, adotta una decisione con la quale ordina allo Stato membro di recuperare provvisoriamente ogni aiuto concesso illegalmente fin quando non avrà deciso riguardo la sua compatibilità con il mercato comune, mentre nel caso di un'ingiunzione di recupero, adotta una decisione con la quale ordina allo Stato membro di recuperare provvisoriamente ogni aiuto concesso illegalmente fin quando non avrà deciso riguardo la sua compatibilità con il mercato comune. In quest'ultimo caso, però, la Commissione deve tenere conto di tre criteri: anzitutto non devono esservi dubbi circa il carattere di aiuto della misura in questione, inoltre deve essere in atto una situazione di emergenza e, infine, deve sussistere un rischio di danno consistente e irreparabile nei confronti di un concorrente.

Una volta che la Commissione ha constatato l'illegalità o l'abusività dell'aiuto ed accertato l'incompatibilità con il mercato interno dello stesso decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da esso fissato, imponendo allo stesso di adottare tutte le misure necessarie per il recupero dell'aiuto concesso²⁸, che dovrà avvenire senza indugio e seguendo la normativa prevista dallo Stato

²⁸ *Comunicazione della Commissione Europea Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali e incompatibili* (2007/C 272/05) punto 2.1, paragrafo 9

membro interessato. La *ratio* è dunque quella di imporre un determinato obiettivo lasciando però discrezionalità allo Stato riguardo la sua attuazione.

Fermo restando che la valutazione della compatibilità con il mercato comune di misure di aiuto o di un regime di aiuti rientra, come detto, nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo del giudice dell'Unione, i giudici nazionali possono essere chiamati ad interpretare ed applicare le decisioni della Commissione, ad esempio, in materia di recupero degli aiuti ritenuti dalla stessa illegittimi.

In tali casi, i giudici degli Stati membri possono chiedere alla Commissione di trasmettere loro le informazioni in suo possesso o i suoi pareri su questioni relative all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

Inoltre, se lo ritiene, la Commissione può, di propria iniziativa, intervenire e presentare osservazioni scritte ai giudici degli Stati membri e, previa autorizzazione del giudice in questione, può presentare osservazioni orali, purché ne abbia informato lo Stato membro.

CAPITOLO II: IL CASO ILVA

2.1 L'ILVA di Taranto

Nel corso del 2012 la magistratura tarantina decise di sequestrare l'azienda gestita dal Gruppo Riva con l'accusa di essere una "Fabbrica di malattia e di morte", visto e considerando il numero elevato di deceduti ritenuto imputabile alle emissioni di sostanze inquinanti e dannose per la salute²⁹.

L'allora Governo Monti decise tuttavia di non chiudere lo stabilimento per tutelare il lavoro di migliaia di persone e la produzione industriale e, a seguito del maxi sequestro sui beni e sui conti dei Riva per mancati investimenti sul tema della salute e dell'ambiente ed al successivo annullamento dello stesso da parte della Corte di Cassazione, procedette al commissariamento dell'azienda con il D.L. 4 giugno 2013, n. 61, che rappresenta il primo di una lunga serie di interventi normativi operati per fronteggiare la situazione di emergenza ambientale nell'area di Taranto, strettamente collegata alle vicende dello stabilimento ILVA.

Il successivo Governo Renzi, proseguendo il percorso tracciato dal precedente, avviò con il D.L. 5 gennaio 2015, n. 1 il processo della cosiddetta amministrazione straordinaria, estendendo alle imprese dichiarate di interesse strategico nazionale, quali l'ILVA, la disciplina delle grandi imprese in crisi recata dal D.L. n. 347/2003. Si tratta di una procedura di natura concorsuale alternativa al fallimento a cui si può accedere per la regolazione della crisi di imprese di rilevanti dimensioni a seguito della dichiarazione dello stato di insolvenza delle stesse da parte del Tribunale, il quale provvede, su indicazione del Ministro dello sviluppo economico, alla nomina di uno o tre commissari straordinari al/ai quale/i sono affidati i compiti di gestione e l'amministrazione beni dell'imprenditore insolvente per tutta la durata della procedura.

Tuttavia, negli anni successivi le misure di tutela ambientale e di rilancio economico previste, rispettivamente, nel piano ambientale ed in quello industriale si rivelarono prive di effetti, così con D.L. 4 dicembre 2015, n. 191 vennero emanate una serie di disposizioni principalmente finalizzate alla cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA e nel 2016 venne indetto un bando che invitava a candidarsi chiunque fosse interessato alla acquisizione.

A vincere il bando fu una multinazionale Franco-Indiana, l'ArcelorMittal, che nel 2018 prese in mano le redini del polo tarantino con l'obiettivo di rilanciarlo.

L'acquisizione però non fu priva di condizioni contrattuali, una delle quali era l'impegno da parte di ArcelorMittal di attuazione del Piano ambientale e di eseguire le necessarie attività manutentive concordate, sotto la garanzia riconosciuta al *management* di una protezione legale dagli eventuali reati ambientali derivanti dalla futura gestione ed imputabili a fatti passati, il c.d. "scudo penale".

La clausola inerente lo scudo penale era in realtà precedente alla acquisizione e pensata per la tutela dell'allora Commissario Bondi, in quanto contenuta all'interno del sopra citato D.L. 5 gennaio 2015, n. 1

²⁹ B. MASSARO, *Ilva di Taranto, la storia infinita di un pasticcio all'italiana*, Panorama, 2019
<https://www.panorama.it/news/economia/ilva-taranto-storia-tappe-fallimento-italia-tumore-ambiente>

emanato dall'allora Governo Renzi per esentare da responsabilità i commissari o i futuri acquirenti per il periodo necessario alla realizzazione del piano ambientale e purché essi si attengano a quanto prescritto dalle norme del piano di risanamento, essendo l'inquinamento provocato dall'ILVA un problema di lunga data³⁰.

L'art. 2 del citato decreto stabiliva, infatti, che *“le condotte poste in essere in attuazione del Piano di cui al periodo precedente (il piano ambientale) non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati, in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro”*.

Lo scudo è stato cambiato ben due volte: nel 2019 è stato prima ritirato, dopo che l'allora ministro per lo sviluppo economico Di Maio ritenne necessario avviare un procedimento amministrativo riguardante la legittimità della gara di acquisto del polo e finalizzato all'eventuale annullamento del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 5 giugno 2017 inerente all'aggiudicazione della gara³¹, ed è stato poi reintrodotta dal Governo limitandone tuttavia la portata, in quanto nella prima versione l'immunità vigeva per tutta la durata del Piano ambientale (fino ad agosto 2023) mentre il nuovo scudo aveva una durata limitata, valeva solo con riferimento alla messa a norma di ciascun impianto e non più per i precedenti commissari.

La cancellazione dello scudo penale ha indotto l'ArcelorMittal a recedere dal contratto, in quanto questa immunità era ritenuta una condizione essenziale dell'acquisizione per evitare, come detto, che i nuovi gestori fossero chiamati, nell'attuare il piano di risanamento e degli investimenti pianificati, a rispondere per fatti e responsabilità precedenti il loro arrivo.

Un ulteriore motivo che ha spinto l'ArcelorMittal a recedere dal contratto è l'impossibilità di riutilizzo dell'Altoforno 2, che nel 2015 era stato sottoposto a sequestro senza facoltà d'uso da parte della Procura della Repubblica di Taranto a seguito di un incidente mortale occorso ad un giovane operaio e che è ancora oggi *sub judice*.

La società, anche per tale motivo, annunciò la sua volontà di recedere al contratto, disimpegnandosi dunque dell'acciaieria.

A questo punto il Governo decise di intervenire e vi fu un primo vertice al Ministero dello Sviluppo Economico tra i ministri Patuanelli, Speranza, Provenzano, Costa, Catalfo e Gualtieri per cercare una soluzione all'emergenza sociale, ambientale e per l'occupazione, in quanto da lì a poco tempo sarebbe stata avviata la procedura di cassa integrazione straordinaria per 3.500 lavoratori. I ministri constatarono da una lato il fatto che non vi fossero i presupposti per la recessione dal contratto da parte della Società e dall'altro avviarono una trattativa per cercare di trovare un compromesso con l'ArcelorMittal. Tutto ciò innescò un'incombente polemica politica, in quanto da una parte vi era chi sosteneva l'incapacità del Governo a gestire la situazione,

³⁰ C. VERDELLI, *Immunità penale ai manager: da Renzi a Di Maio, lo scudo sull'Ilva che fa litigare industria e politica*, 2019 https://www.repubblica.it/economia/2019/11/04/news/scudo_penale_ilva-240220114/

³¹ M. LANARO, *Ilva, Di Maio avvia il procedimento per l'eventuale annullamento dell'aggiudicazione all'ArcelorMittal*, Il Fatto Quotidiano, 2018 <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/07/24/ilva-di-maio-avvia-il-procedimento-per-leventuale-annullamento-dellaggiudicazione-ad-arcelormittal/4514587/>

mentre dall'altra chi riteneva che la rimozione dello scudo penale fosse stato strumentalmente utilizzato dalla Società come mero pretesto per abbandonare l'acciaieria alla prima difficoltà³².

Dopo un anno di trattative tra il Governo, che voleva convincere la multinazionale a non recedere dal contratto, e l'ArcelorMittal, che sosteneva che erano venute meno le condizioni per poter continuare a gestire l'azienda, Lucia Morselli, amministratore delegato della società, durante l'incontro con i sindacati al Ministero dello Sviluppo Economico, annunciò il recesso ufficiale, senza possibilità di accordi e ripensamenti. La motivazione del recesso era fondata sul venir meno di due condizioni essenziali per l'ArcelorMittal esistenti al momento dell'accordo: lo stato degli impianti e lo scudo penale. Venendo a mancare entrambe, l'unica soluzione per l'ArcelorMittal fu quella di abbandonare Taranto.³³

La Società avviò, quindi, un programma per chiudere i restanti altoforni che, una volta spenti, non sarebbe stato possibile riattivare, determinando la chiusura definitiva dell'ILVA. Si parte con l'altoforno 4 il 30 dicembre 2019 ed infine con l'altoforno 1 il 15 gennaio 2020. Si noti che l'altoforno 3 non è in funzione da anni ed è in fase di demolizione, mentre l'altoforno 5 è spento dal 2015 poiché va rifatto. Con riferimento all'Altoforno 2, oggetto come detto di sequestro, è attualmente in corso una controversia giudiziaria tra i Commissari dell'ILVA e la Procura della repubblica di Taranto e nel mese di gennaio 2020 il Tribunale del riesame ha accolto la richiesta dei Commissari di poter riutilizzare l'impianto, previa messa a norma dello stesso.

Inoltre, Lucia Morselli comunicò ai sindacati, sempre nello stesso incontro, la chiusura del Treno nastri 2 (il numero 1 è già chiuso) e la chiusura anche delle cokerie e delle centrali elettriche³⁴.

Sia la Società che il Governo si sono rivolti, a partire da novembre 2019, al Tribunale civile di Milano per vedere riconoscere le proprie ragioni ed hanno parallelamente intrapreso un negoziato che ha portato al raggiungimento in data 4 marzo 2020 di un pre-accordo di natura conciliativa, d'intesa con il Governo, che ridefinisce il piano industriale dell'azienda e che prevede altresì la possibilità di recesso per ArcelorMittal entro dicembre 2020, mediante pagamento di una penale.

La situazione attuale è che la più grande acciaieria di tutta Europa non è più in grado di produrre, lasciando irrisolta la situazione ambientale e Taranto, la regione Puglia ed uno dei motori produttivi di tutta Italia, con migliaia di lavoratori a rischio licenziamento.

³² REDAZIONE ECONOMIA, *Ilva, ArcelorMittal rescinde dal contratto. Il governo: non esistono i presupposti*, Corriere della Sera, 2019 https://www.corriere.it/economia/aziende/19_novembre_04/ilva-arcelor-mittal-lascia-vertice-governo-trovare-soluzione-43e3596a-ff11-11e9-aa9d-60f7e515e47b.shtml

³³ *Comunicato stampa ArcelorMittal del 4 novembre 2019 (AM InvestCo Italy invia comunicazione di recesso e risoluzione relativa al contratto di affitto dei rami d'azienda Ilva)*

³⁴ D. PALMIOTTI, *Ex Ilva, ArcelorMittal chiude tutti gli altoforni: chiusura definitiva a gennaio*, Il Sole 24ore, 2019 <https://www.ilsole24ore.com/art/ilva-nessuna-apertura-fino-maggio-26-novembre-spegne-treno-nastri-2-ACCrnsy>

2.2 L'intervento correttivo dello Stato italiano: i decreti "salva-ILVA"

Le vicende riguardanti l'acciaieria ILVA sono ormai al centro del dibattito nazionale, europeo e mondiale: a far discutere non è solo la gestione economico-finanziaria della fabbrica, ma anche l'importanza strategica della produzione di acciaio per l'economia nazionale.

Con l'espressione "decreti salva-ILVA" si intendono quell'insieme di provvedimenti legislativi adottati dal Governo e dal Parlamento italiano con la finalità di consentire la continuità produttiva del polo tarantino, accordando deroghe, prevedendo prescrizioni e misure di sostegno per il risanamento dell'azienda.

Preliminarmente, sono state introdotte norme atte a delineare il quadro ed il contesto giuridico nel quale intervenire.

Con il decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito dalla legge n. 231/2012, l'impianto siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto è stato dichiarato "stabilimento di interesse strategico nazionale": sono tali gli stabilimenti presso cui sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno ed in relazione ai quali vi sia, quindi, una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione.

Relativamente alla nozione di "interesse strategico nazionale" di un'area o di un sito, essa ha origini precedenti il caso ILVA e nella legislazione nazionale esiste più di un esempio adottato negli anni.

Si ricorda, in particolare, che l'art. 2, comma 4, del D.L. 90/2008 (recante "Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile") ha dichiarato di interesse strategico nazionale "i siti, le aree, le sedi degli uffici e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti" ubicati nel territorio della Campania; la stessa dichiarazione è stata adottata, dall'art. 19 della L. 183/2011 (legge di stabilità 2012) per "le aree ed i siti del Comune di Chiomonte, individuati per l'installazione del cantiere della galleria geognostica e per la realizzazione del tunnel di base della linea ferroviaria Torino-Lione".

La finalità del legislatore, con la introduzione di tale nozione, è quella di gestire situazioni aziendali complesse, consentendo l'attivazione di progetti di riconversione e riqualificazione industriale la cui finalità è quella di agevolare gli investimenti produttivi, nonché la riconversione industriale e la riqualificazione economico produttiva dei territori interessati. Le situazioni di crisi industriali complesse si verificano quando specifici territori sono soggetti a recessione economica e perdita occupazionale di rilevanza nazionale derivante da una crisi di una o più imprese di media o grande dimensione con effetti sull'indotto o da una grave crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione nel territorio.

A seguito del riconoscimento dell'ILVA quale "stabilimento di interesse strategico nazionale", il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha autorizzato, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che venissero adempite le prescrizioni contenute nel provvedimento di

riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.

Il decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito dalla legge n. 89/2013, rappresenta il primo di una lunga serie di interventi normativi operati per fronteggiare la situazione di emergenza ambientale nell'area di Taranto, strettamente collegata alle vicende dello stabilimento ILVA.

Il suddetto decreto, contenente disposizioni a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese ad interesse strategico nazionale, ha disposto all'art. 2 che, a causa della permanente e grave sussistenza di pericoli ambientali e per la salute riscontrati con riferimento allo stabilimento dell'ILVA, ricorrevano per la società i presupposti per l'ammissione alla procedura straordinaria di commissariamento, prevedendo, quindi, disposizioni in materia di gestione commissariale e procedure per consentire l'adozione di misure urgenti per la realizzazione del piano di tutela ambientale e sanitaria.

Le imprese di interesse strategico nazionale sono quelle imprese individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in cui sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno e qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione.

La procedura di commissariamento ha una durata di 12 mesi, prorogabili di altri 12, fino a un massimo di 36 e tale misura attribuisce temporaneamente al commissario tutte le potestà e funzioni di amministrazione, paralizzando i poteri della proprietà, cui comunque è garantito un diritto di informazione. Il commissario, protetto da limitazioni della responsabilità civile e penale, può disporre delle risorse aziendali per garantire, congiuntamente, la continuità operativa e l'osservanza dell'AIA, nonché delle altre prescrizioni in materia di sicurezza ecc. Il commissario dispone anche delle somme eventualmente incamerate come sanzioni amministrative, nonché di quelle sequestrate ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001 «*in relazione a reati comunque connessi allo svolgimento dell'attività di impresa*». Benché sia investito da subito dei poteri suddetti, il commissario deve anche predisporre un piano industriale, a sua volta attuativo di un piano di misure elaborato da un comitato di tre esperti, che ha anche valore di modifica dell'AIA.

Con il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge n. 125/2013, al comma 5 dell'art. 12 (recante disposizioni in materia di interesse strategico nazionale), è stato, poi, previsto che i finanziamenti a favore dell'impresa commissariata di cui al citato decreto-legge n. 61/2013, in qualsiasi forma effettuati, anche da parte di società controllanti o sottoposte a comune controllo, funzionali alla predisposizione e all'attuazione dei piani ambientali e sanitari, sono deducibili ai sensi e agli effetti di cui all'articolo 182-quater del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 ossia godono del privilegio che consiste nella priorità di rimborso, all'interno della massa fallimentare di un'impresa insolvente, rispetto ai prestiti e alle passività riconducibili agli altri creditori dell'impresa.

La disciplina dettata con il decreto n. 61/2013 è stata successivamente modificata dal decreto-legge 10 dicembre 2016, n. 136, convertito dalla legge n. 32/2014, con il quale è stato, tra l'altro, attribuito al commissario straordinario, nel caso in cui l'impresa commissariata fosse esercitata in forma societaria (come

per l'ILVA), il potere di aumentare il capitale sociale a pagamento nella misura necessaria ai fini del risanamento ambientale.

Con il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge n. 116/2014, contenente, tra le altre, misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria (c.d. piano ambientale) per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario, sono state introdotte misure finalizzate a consentire all'impresa commissariata di contrarre finanziamenti funzionali al risanamento ambientale o all'esercizio dell'impresa ed a consentire l'utilizzo delle somme sottoposte a sequestro penale.

Con il decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito dalla Legge n. 20/2015, è stata infine estesa alle imprese dichiarate di interesse strategico nazionale, quali l'ILVA, la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi recata dal D.L. n. 347/2003

L'istituto dell'amministrazione straordinaria per le grandi imprese in crisi era inizialmente regolato dalla legge n. 95 del 1979 (c.d. "legge Prodi"), che consentiva il risanamento della aziende di grandi dimensioni ormai in stato di insolvenza, ovvero definitivamente incapaci di far fronte alle proprie obbligazioni, attraverso l'intervento dello Stato mediante il riconoscimento di agevolazioni, come per esempio il rilascio di garanzie pubbliche per favorire il ricorso a fonti di finanziamento esterne.

Questa disciplina è stata tuttavia ritenuta dalla Corte di giustizia europea incompatibile con le normative comunitarie³⁵, in quanto prevedeva aiuti di Stato contrastanti con il mercato comune, cosicché si procedette alla sua modifica tramite il decreto legislativo n. 270 del 1999 (c.d. "Prodi-bis"), provvedendo alla riduzione della durata della misura e disponendo ulteriori strumenti per la tutela dei creditori.

Con la suddetta Sentenza la Corte europea, pronunciandosi sul regime derogatorio di diritto comune in materia di fallimento delle grandi imprese in stato di insolvenza, ha affermato che l'eventuale perdita di introiti fiscali che deriverebbe per lo Stato dall'applicazione, con decreto ministeriale, di un regime nazionale derogatorio di diritto comune in materia di fallimento a grandi imprese in crisi, a causa del divieto assoluto di azioni esecutive individuali e della sospensione degli interessi su tutti i debiti dell'impresa di cui trattasi, nonché della correlativa diminuzione dei vantaggi dei creditori, non potrebbe di per sé giustificare la qualifica come aiuto di tale regime. Infatti una tale conseguenza è inerente a qualsiasi regime legale che fissa l'ambito nel quale si organizzano i rapporti tra un'impresa insolvente e l'insieme dei suoi creditori.

Per contro, ha affermato la Corte, si deve ritenere che l'applicazione ad un'impresa di un tale regime derogatorio dà luogo alla concessione di un aiuto di Stato vietato dal Diritto UE, allorché è dimostrato che questa impresa è stata autorizzata a continuare la sua attività economica in circostanze in cui una tale eventualità sarebbe stata esclusa nell'ambito dell'applicazione delle regole normalmente vigenti in materia di fallimento, o ha beneficiato di uno o più vantaggi, quali ad esempio una garanzia di Stato, dei quali non avrebbe potuto usufruire un'altra impresa insolvente nell'ambito dell'applicazione delle regole normalmente vigenti in materia di fallimento.

³⁵ CGUE, C – 200/97, *Ecotrade Srl c. Altiforni e ferrerie di Servola SpA*, 1 dicembre 1998

Infatti, conclude la Corte *“Tali vantaggi consentiti dal legislatore nazionale possono comportare anche un onere supplementare per i pubblici poteri, sotto forma di una garanzia dello Stato, di una rinuncia effettiva ai crediti pubblici, di un’esonero dall’obbligo di pagamento di ammende o altre sanzioni pecuniarie o di un’aliquota d’imposta ridotta. Potrebbe essere diversamente solo se fosse dimostrato che la collocazione in amministrazione straordinaria e la continuazione dell’attività economica dell’impresa non hanno effettivamente comportato un onere supplementare per lo Stato, rispetto a quanto sarebbe derivato dall’applicazione delle disposizioni ordinarie in materia di fallimento”*³⁶.

Ulteriori modifiche concernenti l’istituto dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza sono state introdotte dalla legge n. 39/2004 (c.d. “Legge Marzano”), che, all’articolo 2, dava la possibilità alle imprese soggette alle disposizioni della c.d. “Prodi-bis” (quali l’ILVA), di accedere direttamente alle nuove disposizioni in materia di amministrazione straordinaria.

Per grandi imprese in crisi, ai sensi del decreto legislativo n. 270/1999, e successive modifiche, si intendono le imprese che abbiano congiuntamente i seguenti requisiti: a) lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiori a mille da almeno un anno; b) debiti, inclusi quelli derivanti da garanzie rilasciate, per un ammontare complessivo non inferiore a un miliardo di euro.

Con le suddette disposizioni legislative, nel tempo modificate anche per conformarsi alla giurisprudenza comunitaria, è stato, quindi, individuato e meglio definito l’istituto giuridico da utilizzare per il salvataggio dell’ILVA di Taranto, nell’ambito del quale lo Stato è potuto intervenire per garantire la continuità del polo siderurgico, considerato di interesse strategico nazionale.

Con i seguenti provvedimenti legislativi sono state, quindi, introdotte una serie di disposizioni di carattere finanziario e ambientale di sostegno all’ILVA.

Il sopra citato D.L. n. 1/2015, recante *“Disposizioni urgenti per l’esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell’area di Taranto”*, oltre ad estendere, come detto, la disciplina dell’amministrazione straordinaria a tutte le imprese considerate di interesse strategico nazionale in crisi, consentendone l’ammissione all’ILVA, all’art. 3 dispone da un lato la possibilità di utilizzo da parte dell’organo commissariale delle somme sequestrate dall’autorità giudiziaria per emettere obbligazioni e dall’altra l’autorizzazione allo stesso organo commissariale a contrarre finanziamenti complessivamente fino a 400 milioni di euro, assistiti dalla garanzia dello Stato, al fine della realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale, nonché di quelli destinati ad interventi a favore della ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione, nel rispetto della normativa dell’Unione europea in materia.

Il decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito dalla legge n. 13/2016, volto a disciplinare e ad accelerare la cessione a terzi dei complessi aziendali dell’ILVA, ai commi 3-5 dell’art. 1, dispone a favore dell’amministrazione straordinaria l’erogazione di una somma pari a 300 milioni di euro per far fronte alle

³⁶ CGUE, C – 200/97, *Ecotrade Srl c. Altiforni e ferrerie di Servola SpA*, 1 dicembre 1998, punto 43

indilazionabili esigenze finanziarie, al fine di garantire, nelle more del completamento delle procedure di trasferimento a terzi, la prosecuzione dell'attività e contemperare le esigenze di tutela dell'ambiente, della salute e dell'occupazione; al successivo art. 6-bis viene disposto, altresì, che i commissari dell'ILVA, al fine esclusivo dell'attuazione e della realizzazione del Piano ambientale e sanitario dell'impresa, sono autorizzati a contrarre finanziamenti statali, nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia, per un ammontare fino a 800 milioni di euro.

Con il decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98, convertito dalla legge n. 151/2016, contenente disposizioni principalmente finalizzate a consentire il completamento della procedura di cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA, è stato posto a carico dell'amministrazione straordinaria (e non più dell'acquirente o affittuario aggiudicatario della procedura di cessione) l'onere di rimborso dei 300 milioni di euro precedentemente erogati, ai sensi del citato D.L. n. 191/2015, alla stessa amministrazione straordinaria e previsto, inoltre, che il rimborso dei finanziamenti statali pari a 800 milioni avvenga nell'anno 2018 (non più nei medesimi esercizi nel quale era avvenuta l'erogazione, 600 milioni nel 2016 e 200 milioni nel 2017).

Con il decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243 viene, altresì, modificata la tempistica di restituzione dell'importo di 300 milioni erogato nell'anno 2015 dallo Stato a favore di ILVA S.p.A., che viene fissata entro 60 giorni dalla data di efficacia della cessione a titolo definitivo dei complessi aziendali di ILVA, e non più a decorrere dal decreto di cessazione dell'esercizio di impresa nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria cui ILVA è assoggettata.

Nel decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito dalla legge n. 123/2017, recante disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno, sono, infine, contenute, all'art. 13, ulteriori disposizioni in materia di risanamento ambientale dell'ILVA in amministrazione straordinaria, volte ad attuare quanto previsto dal sopra citato decreto n. 191/2015 (che, si ricorda, prevedeva tra l'altro la possibilità utilizzare per la restituzione dell'importo ricevuto a titolo di finanziamento le somme confiscate), intervenendo sulla destinazione delle somme che, a seguito del trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo ILVA, sono confiscate o che comunque pervengono allo Stato in via definitiva all'esito di procedimenti penali pendenti nei confronti di azionisti e amministratori di società del Gruppo per fatti anteriori al suo commissariamento.

L'art. 13, al comma 1, del decreto in esame prevede, in particolare, che - qualora la confisca abbia ad oggetto le obbligazioni (emesse a valere sulle somme già oggetto di sequestro nell'ambito dei suddetti procedimenti penali) - ferma la destinazione delle somme rivenienti dalla sottoscrizione delle medesime obbligazioni per le finalità di risanamento e bonifica ambientale, il finanziamento statale di 800 milioni di euro concesso ad ILVA (ai sensi del D.L. 191/2015) è estinto mediante utilizzo delle risorse finanziarie derivanti dalla sottoscrizione delle suddette obbligazioni.

2.3 Indagini, valutazioni e decisioni della Commissione Europea

Nel 2014 la Commissione europea, in seguito a due denunce formali rimaste anonime da parte di concorrenti europei, ha avviato un'indagine preliminare sulle misure di sostegno da parte dello Stato italiano a favore dell'ILVA in amministrazione straordinaria al fine di verificare se tali misure abbiano conferito alla stessa un vantaggio indebito precluso ai concorrenti.

La Commissione europea con lettera del 20 gennaio 2016 inviata allo Stato italiano ha, quindi, dichiarato di voler avviare una procedura d'indagine formale (c.d. "decisione di avvio") in merito alla compatibilità di quattro misure adottate dal governo italiano relative al polo siderurgico ILVA S.p.A., estendendo poi il procedimento, con lettera del 13 maggio 2016, ad una quinta misura³⁷ (c.d. "decisione di estensione") ed allo stesso tempo ha invitato l'Italia a presentare le sue osservazioni.

Fra queste misure, si legge nel Comunicato stampa della Commissione europea del 20 gennaio 2016 con cui viene data notizia dell'avvio della suddetta indagine formale, *“che potrebbero rappresentare complessivamente finanziamenti sostenuti dallo Stato per un importo attorno ai 2 miliardi di euro, si annoverano le garanzie statali sui prestiti, una legge che, in caso di fallimento, attribuisce in via eccezionale ai prestiti concessi all'ILVA la priorità assoluta di pagamento anche rispetto ai debiti verso enti pubblici, una legge che consente all'ILVA di attingere ai fondi sequestrati ai suoi azionisti ed ex dirigenti nel contesto del procedimento penale pendente prima ancora che ne sia accertata la proprietà e la risoluzione, mediante svincolo di fondi a favore dell'ILVA, del contenzioso che da tempo la opponeva alla società di Stato Fintecna”*.

L'indagine della Commissione europea è volta, quindi, a verificare la legittimità di queste cinque misure di supporto da parte dello Stato italiano nei confronti delle acciaierie ILVA di Taranto, ossia se le misure in questione violino le norme UE sugli aiuti di Stato conferendo all'ILVA un vantaggio indebito precluso ai concorrenti.

La prima misura contestata dalla Commissione allo Stato italiano riguarda il trasferimento dei beni sequestrati alla famiglia Riva in seguito all'avvio del procedimento penale nei loro confronti.

Alcuni membri della famiglia Riva precedentemente coinvolti nella gestione dell'Ilva sono stati accusati dai giudici italiani di vari reati di frode, per non aver effettuato i dovuti e necessari investimenti di risanamento e bonifica e, nel maggio 2013, il giudice nazionale ha sottoposto a sequestro preventivo le disponibilità liquide appartenenti ai suddetti membri, per un ammontare di circa 1,1, miliardi di euro, in attesa che si concludessero i procedimenti penali avviati nei loro confronti.

Secondo le regole di procedura penale italiana i beni sequestrati alla famiglia Riva dovevano essere trasferiti al *Fondo unico di giustizia*, istituito nel 2008 con il D.L. n. 112/2008, convertito dalla L. n. 133/2008, con l'obiettivo di farvi confluire le somme di denaro (contante) e i titoli (Bot, CCT, obbligazioni, azioni etc.)

³⁷ Decisione 2018/1498/UE della Commissione Europea, del 21 dicembre 2017, sugli aiuti di Stato e sulle misure SA.38613 (2016/C) (ex 2015/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore dell'ILVA in amministrazione straordinaria, art.1, paragrafi 1-2

sequestrati, confiscati o comunque presenti a vario titolo nell'ambito di procedimenti giudiziari civili, penali e amministrativi.

Si tratta di un fondo gestito dal ministero della Giustizia, tramite Equitalia Giustizia, che svolge il ruolo di *custode ex lege* dei beni fino al termine del procedimento penale e, durante tutto il procedimento, questi beni rimangono nella titolarità dei proprietari originari, che non possono però né usufruirne né disporne liberamente.

Con il D.L. n. 1/2015 il Governo italiano ha introdotto una norma *ad hoc* secondo cui i beni in questione potevano, invece, essere trasferiti all'ILVA, prima della fine dei procedimenti penali, nel rispetto di alcune condizioni, ossia l'emissione di obbligazioni da parte dell'ILVA per un valore pari a quello dei beni in sequestro e la conseguente sottoscrizione delle stesse da parte del *Fondo unico di giustizia* mediante l'utilizzo dei beni sotto la sua tutela, con la precisazione il denaro ricevuto dall'ILVA in seguito a tal trasferimento sarebbe stato destinato all'attuazione del Piano ambientale e sanitario.

Tuttavia, la suddetta operazione di trasferimento non ha potuto avere luogo, in quanto le disponibilità liquide della famiglia Riva erano depositate in conti esteri e il giudice del Paese in questione si è rifiutato di avviare tale trasferimento³⁸ in Italia.

La situazione si è sbloccata nel 2016, quando i membri della famiglia Riva e l'ILVA hanno raggiunto un accordo di natura transattiva secondo cui gli ex proprietari dell'azienda avrebbero messo a disposizione, secondo le modalità individuate dal D.L. n. 1/2015, i loro beni detenuti sui conti esteri per essere utilizzati per l'attuazione del Piano ambientale e sanitario, oltre ad un ulteriore importo di 145 milioni di euro destinati a sostenere la gestione corrente.

La seconda misura concerne invece un prestito privato di 250 milioni di euro concesso all'ILVA.

L'azienda nel corso del 2014 non riusciva a sostenere i costi degli stipendi dei lavoratori e dei fornitori e le banche erano poco propense a concedere prestiti a copertura dei bisogni di liquidità dell'impresa, così lo Stato italiano è intervenuto con la modifica dell'articolo 12, comma 5, del D.L. n. 101/2013, qualificando come prededucibili i prestiti concessi a imprese di interesse strategico nazionale poste in amministrazione straordinaria per la realizzazione del piano ambientale e sanitario.

I prestiti prededucibili godono del privilegio che consiste nella priorità di rimborso, all'interno della massa fallimentare di un'impresa insolvente, rispetto ai prestiti e alle passività riconducibili agli altri creditori dell'impresa e l'ILVA, a seguito della suddetta modifica, ha potuto beneficiare di tale vantaggio.

Un mese dopo la modifica della legge tre banche private hanno concordato di concedere all'ILVA un prestito di 250 milioni di euro, che non sono stati rimborsati alla scadenza prevista del 28 febbraio 2015.

La terza misura attiene alla garanzia statale su un prestito privato di 400 milioni di euro.

³⁸ D. PALMIOTTI, *Ilva, i giudici svizzeri dicono no al rientro in Italia di 1,2 miliardi dei Riva*, Il sole 24ore, 2015
<https://st.ilssole24ore.com/art/notizie/2015-11-24/ilva-giudici-svizzeri-no-rientro-italia-12-miliardi-riva-171441.shtml>

Con il D.L. n. 1/2015 veniva autorizzato l'organo commissariale a contrarre finanziamenti complessivamente fino a 400 milioni di euro, assistiti dalla garanzia dello Stato, al fine della realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale.

Nel corso del 2015, a seguito dell'emissione della garanzia di Stato, tre istituti finanziari hanno concesso all'ILVA un prestito di 400 milioni di euro, interamente erogato in quattro rate di pari importo entro tale anno.

La quarta misura è l'accordo di composizione con Fintecna, società di proprietà dello Stato italiano che nel 2012 è succeduta all'IRI, che ha posto fine ad una lunga controversia avente ad oggetto la ripartizione degli oneri economici connessi ai danni ambientali dovuti all'ILVA.

Con il D.L. n. 1/2015 veniva autorizzato il commissario straordinario dell'Ilva a risolvere la suddetta controversia con Fintecna e nel corso del 2015 veniva raggiunto un accordo di natura transattiva con il versamento da parte di Fintecna all'ILVA della somma di 156 milioni di euro.

L'ultima misura, la quinta, riguarda infine un prestito statale di 300 milioni di euro.

Con il D.L. n. 191/2015 lo Stato ha concesso un prestito all'ILVA di 300 milioni di euro che, inizialmente, avrebbe dovuto essere rimborsato dall'acquirente dello stabilimento entro i 60 giorni successiva alla definitiva cessione dell'azienda.

Con il successivo D.L. n. 98/2016, l'obbligo di rimborso del prestito di 300 milioni di euro veniva trasferito a carico all'ILVA stessa.

L'Italia ha trasmesso le proprie osservazioni sulla decisione di avvio e di estensione della Commissione europea ed ha infine risposto anche alle richieste di informazioni supplementari da parte della Commissione stessa.

Con la decisione 2018/1498 del 21 dicembre 2017, la Commissione, dopo aver sentito l'ILVA, lo Stato italiano e le altre parti interessate, ha concluso che la misura 1, la misura 2 e la misura 4 non sono imputabili allo Stato e non costituiscono, pertanto, aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107, paragrafo 1, TFUE.

Secondo la Commissione non sono incompatibili con il mercato interno il trasferimento di beni di importo pari a 1,1 miliardi di euro sequestrati nel corso di un procedimento penale nei confronti dei precedenti proprietari dell'ILVA, attuato ai sensi dell'accordo transattivo privato sottoscritto con l'ILVA stessa (misura 1), il decreto legge n. 101/2013 ed in particolare il suo articolo 12, punto 5, relativo alla prededucibilità dei prestiti, nella misura in cui si applica ad un prestito privato di 250 milioni di euro (misura 2) e l'accordo transattivo relativo all'importo di 156 milioni di EUR raggiunto tra Fintecna e l'ILVA il 5 marzo 2015 sulla base del decreto-legge n. 1/2015 (misura 4).

Essendo i criteri di incompatibilità trattati nell'articolo 107 TFUE, paragrafo 1, cumulativi, queste tre misure non costituiscono aiuti di Stato, in quanto oltre a non conferire all'ILVA alcun vantaggio economico, queste somme di denaro non provengono da risorse Statali e, dunque, non sono imputabili allo Stato italiano.

La misura 3 e la misura 5 sono invece aiuti di stato ai sensi dell'art. 107 TFUE, adempiendo ai criteri di incompatibilità e conferendo all'ILVA un vantaggio economico³⁹.

Secondo la Commissione sono incompatibili con il mercato interno la concessione all'ILVA, con decreto ministeriale del 30 aprile 2015, a norma del decreto-legge n. 1/2015, di una garanzia dello Stato su un prestito di 400 milioni di euro (misura 3) e la concessione all'ILVA, con decreto ministeriale del 15 dicembre 2015, a norma del decreto-legge n. 191/2015, di un prestito di Stato di 300 milioni di euro (misura 5).

Queste ultime due misure, infatti, soddisfano tutti e 4 i criteri di incompatibilità e pertanto sono aiuti di Stato.

Per la misura 3, essa è imputabile allo Stato in quanto consiste in una garanzia su un prestito concessa dal ministero dell'Economia e delle finanze, inoltre conferisce all'ILVA un vantaggio economico in quanto le parti interessate che hanno formulato osservazioni riguardo la suddetta misura ritengono che un operatore in un'economia di mercato non avrebbe accettato tali condizioni finanziarie; per di più la garanzia di Stato che costituisce la misura 3 è selettiva, concessa a favore di una singola impresa, l'ILVA e, infine, tenendo conto della grandezza e importanza del polo, la misura ha un'incidenza nel mercato unico europeo, rappresentando una minaccia alla concorrenza tra gli Stati membri⁴⁰.

Infine, anche se al momento della concessione della garanzia di Stato l'ILVA era soggetta ad una procedura di insolvenza e dunque per questo motivo si qualificava come impresa in difficoltà, ai sensi della Comunicazione della Commissione 2002/C 152/03 sono comunque incompatibili gli aiuti a sostegno del settore siderurgico, ad eccezione delle PMI.

Allo stesso modo, la misura 5 potrebbe essere qualificata di un aiuto di Stato, poiché anch'essa soddisfa tutti e 4 i criteri di incompatibilità, in quanto consiste in un prestito concesso dal ministero dell'Economia e delle finanze attingendo alle risorse del bilancio statale, conferisce un vantaggio economico al polo che non lo avrebbe ottenuto a condizioni di mercato, è un vantaggio selettivo poiché è a favore di un'unica impresa, l'ILVA e, infine, interferisce nella leale concorrenza tra gli Stati membri.

Le due misure contestate allo Stato italiano da parte della Commissione europea, oltre a poter costituire un aiuto di stato conferendo all'ILVA un vantaggio economico a scapito degli altri concorrenti europei, sono state attuate senza la preventiva notifica alla Commissione e, di conseguenza, sono misure attuate illegittimamente.

Pertanto, secondo la Commissione, avendo queste misure violato l'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea ed essendo gli aiuti illegali incompatibili con il mercato interno, essi devono essere recuperati al fine di ristabilire la situazione precedente di mercato.

A tal riguardo, il punto 228 della decisione della Commissione prevede che il recupero deve avvenire come segue.

³⁹ Decisione 2018/1498/UE della Commissione Europea, del 21 dicembre 2017, sugli aiuti di Stato e sulle misure SA.38613 (2016/C) (ex 2015/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore dell'ILVA in amministrazione straordinaria

⁴⁰ Decisione 2018/1498/UE della Commissione Europea, del 21 dicembre 2017, sugli aiuti di Stato e sulle misure SA.38613 (2016/C) (ex 2015/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore dell'ILVA in amministrazione straordinaria

Per la misura 3, deve essere recuperata la differenza tra il tasso d'interesse raccomandato (Euribor a un anno) applicato al capitale del prestito e il costo finanziario complessivo del prestito oggetto di garanzia calcolato come la somma del tasso d'interesse applicato dalle banche al capitale del prestito e il premio di garanzia applicato dallo Stato, mentre per la misura 5 deve essere, invece, recuperata la differenza tra il tasso d'interesse di mercato applicato al capitale del prestito e il tasso d'interesse effettivo dovuto all'ILVA, calcolati e applicati nel periodo in cui gli importi sono stati messi a disposizione dell'ILVA.

Le suddette differenze corrispondono, complessivamente, alla somma di circa 84 milioni di euro, che rappresenta, quindi, di fatto la differenza tra le condizioni finanziarie del prestito e della garanzia di cui l'ILVA ha beneficiato e le condizioni sul mercato⁴¹.

La Commissione, inoltre, concede all'Italia un lasso di tempo pari a quattro mesi per l'esecuzione della decisione e pari a due mesi per fornire tutte le documentazioni relative alle misure già adottate e previste per conformarsi alla stessa.

In data 6 dicembre 2018 la Commissione europea hanno accertato il completo adempimento, da parte delle Autorità italiane, degli obblighi di recupero della suddetta somma, nonché dei relativi interessi, e conseguentemente disposto la chiusura amministrativa del caso.

⁴¹ B. ROMANO, *Aiuti di Stato per l'Ilva. La Ue chiede all'Italia di recuperare 84 milioni*, Il Sole 24ore, 2017
<https://www.ilsole24ore.com/art/aiuti-stato-l-ilva-ue-chiede-all-italia-recuperare-84-milioni-AE4x4qVD>

CAPITOLO III: CONSIDERAZIONI FINALI

3.1 La posizione dello Stato italiano

L'ILVA, la più grande azienda siderurgica di tutta Europa, che avrebbe dovuto rappresentare il futuro dell'industria del ferro, è ancora oggi un caso paradigmatico, con incombenti ripercussioni sia livello nazionale che internazionale, che hanno reso nota la sua storia in tutto il mondo.

Dal 2012 inizia un lungo e complicatissimo percorso nel quale lo Stato italiano ha cercato di salvare l'azienda dalla chiusura, sia per evitare la perdita del lavoro di migliaia di persone, sia per l'importanza fondamentale che essa ricopre per l'economia italiana, sia infine per risolvere i rilevanti problemi di inquinamento e di impatto ambientale causati dall'enorme stabilimento.

In questo difficilissimo tentativo, lo Stato italiano ha quindi intrapreso un lungo braccio di ferro con la Commissione europea, in quanto sebbene l'intervento dello Stato a sostegno dell'ILVA ha costituito e costituisce uno strumento prezioso per promuoverne lo sviluppo e gli investimenti nonché la salvaguardia dell'occupazione e la tutela ambientale, era tuttavia necessario che le misure d'intervento nell'economia fossero concepite in modo da risultare conformi con il diritto dell'Unione europea e tali da limitare le distorsioni della concorrenza, mantenendo il mercato interno aperto e concorrenziale.

Tale necessario temperamento e bilanciamento di interessi ha evidenziato il carattere ambivalente del ruolo assunto dallo Stato in questa vicenda.

Da un lato – sul versante nazionale – lo Stato ha cercato di mantenere la propria fondamentale funzione di tutela degli interessi generali quali la salute, l'occupazione e la salubrità dell'ambiente; dall'altro, ha dovuto – nel rispetto degli impegni assunti a livello europeo – adeguare e calibrare l'azione diretta alla salvaguardia di tali interessi con l'esigenza di non alterare il corretto funzionamento del mercato concorrenziale.

In conseguenza delle gravi problematiche ambientali ed occupazionali, la gestione dell'ILVA è stata attribuita, nel giugno 2013, ad un commissario straordinario nominato dal Governo con il mandato di garantire la prosecuzione dell'attività industriale, utilizzando le risorse dell'impresa per coprire i costi dei danni arrecati alla salute umana e all'ambiente a causa della violazione delle disposizioni dell'autorizzazione ambientale.

In tale contesto, il Consiglio dei ministri (con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2014) ha approvato un Piano volto alla adozione di tutte le misure necessarie all'avvio degli interventi di bonifica del sito e al ripristino dell'integrità ambientale, alla prevenzione dell'inquinamento e all'adeguamento dello stabilimento di Taranto alle condizioni imposte dalla normativa europea, nonché ai requisiti fissati dall'autorizzazione ambientale.

Le prescrizioni contenute in tale Piano, inserito nell'AIA (autorizzazione integrata ambientale), avrebbero dovuto realizzarsi dapprima entro il 2015 ma poi prorogate con altri provvedimenti che hanno spostato il termine fino al 2023.

Sono stati, quindi, adottati da parte del Governo italiano una serie di provvedimenti volti prima a definire il quadro giuridico nel quale intervenire e poi alla adozione di concrete misure di sostegno a favore dell'ILVA S.p.A. con lo scopo di dare seguito alle prescrizioni indicate dalla Commissione per mancato rispetto della disciplina europea in materia ambientale, provvedimenti che sono stati poi sottoposti al vaglio della Commissione stessa.

A rendere ancor più complicato il tentativo di salvataggio e di risanamento da parte dello Stato sono stati da una parte gli interventi e le azioni della magistratura italiana e dall'altra i difficili rapporti con la multinazionale indiana ArcelorMittal.

La vicenda giudiziaria inizia nel febbraio 2012, quando su richiesta del procuratore capo di Taranto, a seguito dei risultati della perizia epidemiologica disposta dalla giudice per le indagini preliminari, che evidenziava l'allarmante livello di inquinamento causato dallo stabilimento metallurgico, si procedeva al sequestro preventivo di 1 milione e 700 mila tonnellate di prodotti finiti, molti dei quali già venduti, per un valore di circa un miliardo di euro ed all'emissione di sette ordinanze di arresto cautelare nei confronti degli amministratori tra cui membri della famiglia Riva⁴².

Il Governo italiano si trovò, quindi, di fronte ad un bivio ossia se disporre il blocco totale dell'impianto, in esecuzione della volontà della magistratura in nome della tutela della salute dei cittadini, oppure trovare una qualche forma di legale salvaguardia dell'attività produttiva, anche se dannosa, in nome della salvezza di migliaia di posti di lavoro.

Tra i vari provvedimenti adottati a tal fine dal Governo vi è anche il tanto discusso "scudo penale", pensato per l'allora commissario straordinario Enrico Bondi, che prevede la non punibilità dei gestori dello stabilimento per eventuali danni ambientali e alla salute causati dall'attività industriale per il periodo necessario alla realizzazione del piano ambientale e purché essi si attengano a quanto prescritto dalle norme del piano di risanamento.

La vicenda giudiziaria non si è ancora conclusa e gli ultimi provvedimenti della magistratura risalgono agli ultimi mesi del 2019 fino a gennaio 2020, quando il Tribunale del riesame di Taranto, accogliendo il ricorso presentato da ILVA in amministrazione straordinaria ed annullando il provvedimento del giudice per le indagini preliminari, ha concesso alla società la proroga necessaria agli ulteriori lavori di messa in sicurezza dell'altoforno 2⁴³ (uno dei tre attualmente operativi), che in passato era stato oggetto di sequestro da parte della Procura a seguito di un incidente occorso ad un dipendente che aveva perso la vita.

Riguardo, poi, l'acquisizione di ILVA da parte di ArcelorMittal avvenuta nel corso del 2017, i rapporti tra il Governo italiano e la multinazionale indiana sono stati sin dall'inizio molto complicati, tanto che alla fine del 2019 quest'ultima aveva chiesto la risoluzione del contratto di affitto dell'azienda ritenendo che fossero

⁴² D. PALMIOTTI, *Sette arresti a Taranto l'ILVA ferma la produzione*, Il Sole 24ore, 2012 <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-11-27/sette-arresti-taranto-ilva-063752.shtml>

⁴³ D. PALMIOTTI, *Ilva, il tribunale del riesame accoglie il ricorso: altoforno 2 non rischia più lo spegnimento*, Il Sole 24ore, 2020 <https://www.ilsole24ore.com/art/ilva-tribunale-riesame-accoglie-ricorso-altoforno-2-non-rischia-piu-spegnimento-ACCxqEAB>

venute meno almeno due condizioni essenziali per il proseguimento della gestione ossia l'abolizione del c.d. scudo penale ed il rischio di sequestro con spegnimento dell'altoforno 2⁴⁴.

ArcelorMittal si era, quindi, rivolta al Tribunale Civile di Milano per vedersi riconosciuto il diritto di recedere dal contratto contro l'ILVA in amministrazione straordinaria.

E' così iniziato un braccio di ferro con lo Stato italiano, che si è concluso con la firma di un accordo tra le parti sottoscritto in data 4 marzo 2020, con cui verrà posto termine al giudizio in corso, sulla base di un nuovo piano industriale per il periodo 2020-2025, al termine del quale realizzare il definitivo trasferimento dell'impianto di Taranto alla multinazionale, ma con la possibilità per quest'ultima, previo pagamento di una penale di 500 milioni di euro, di recedere anticipatamente dal contratto entro la fine del corrente anno⁴⁵.

L'accordo modifica il contratto che ArcelorMittal e ILVA avevano stipulato in precedenza e prevede che il nuovo piano industriale si articoli per il periodo 2020-2025 ed includa gli interventi per il completamento delle attività AIA (autorizzazione integrata ambientale), il completo rifacimento dell'altoforno 5 e la suddivisione in quote paritarie tra ArcelorMittal e ILVA dei costi di adeguamento degli altiforni 1, 2 e 4, oltre ad una serie di investimento minori, che dovranno essere meglio definiti con un contratto di investimento da sottoscrivere entro il 30 novembre 2020.

Nell'accordo vengono, altresì, fissati sia i livelli di produzione ottimali ed i livelli di occupazione a regime, che dovranno essere raggiunti mediante la definizione di «una soluzione che preveda il ricorso a strumenti di sostegno, compresa la cassa integrazione guadagni straordinaria, per un numero di dipendenti da determinare» entro il 31 maggio 2020⁴⁶.

L'accordo prevede, tuttavia, come detto, l'ipotesi che se il nuovo contratto di investimento non si dovesse perfezionare ArcelorMittal potrà recedere dal contratto di affitto modificato, previo il pagamento di un importo di 500 milioni⁴⁷.

L'accordo, infine, non fa alcun riferimento allo scudo penale relativamente al piano ambientale di cui ArcelorMittal ha beneficiato sino ad alcuni mesi fa e che è stato eliminato da una legge lo scorso anno.

La partita è, quindi, ancora aperta, anche se da una parte occorre tener presente che il settore siderurgico è ormai da qualche tempo in grave crisi e che per i laminati piani in Europa lo squilibrio strutturale fra capacità produttiva installata ed effettiva domanda di mercato manterrà molto bassi e per anni i prezzi dei prodotti finiti e non ci sarà convenienza a realizzare nuovi impianti anche se più efficienti dal punto di vista energetico; dall'altra che è in atto la grave emergenza sanitaria derivante dal Covid-19 che rende ancor più incerta e difficile la situazione.

⁴⁴ A. GAGLIARDI, *Ex Ilva, ArcelorMittal: anche con scudo penale impossibile eseguire contratto*, Il Sole 24ore, 2019 <https://www.ilsole24ore.com/art/ex-ilva-arcelormittal-anche-scudo-penale-impossibile-eseguire-contratto-AC1gvvw>

⁴⁵ D. PALMIOTTI, *Ex Ilva: firmato l'accordo che mette fine al contenzioso con ArcelorMittal*, Il Sole 24ore, 2020 <https://www.ilsole24ore.com/art/ex-ilva-oggi-firma-che-mette-fine-contenzioso-arcelormittal-ADp7Et>

⁴⁶ D. PALMIOTTI, *Ex Ilva: firmato l'accordo che mette fine al contenzioso con ArcelorMittal*, Il Sole 24ore, 2020 <https://www.ilsole24ore.com/art/ex-ilva-oggi-firma-che-mette-fine-contenzioso-arcelormittal-ADp7Et>

⁴⁷ G. CUNEO, *ArcelorMittal sceglierà la penale, l'Ilva verso un futuro di Stato*, Il Sole 24ore, 2020 <https://www.ilsole24ore.com/art/arcelor-sceglia-penale-l-ilva-un-futuro-stato-ADaVvQ>

Non è quindi improbabile che ArcelorMittal preferirà pagare la penale di 500 milioni e lasciare lo stabilimento, dopodiché l'ILVA “tornerà” allo Stato con i problemi di natura occupazionale ed ambientale e con necessità di effettuare ingenti investimenti che passeranno presumibilmente di nuovo al vaglio della Commissione europea, riaprendo così una nuova fase nei rapporti tra Stato e istituzioni europee con riferimento agli aiuti di Stato.

3.2 La posizione della Commissione Europea

Dall'altra parte, le Istituzioni europee – ed in particolar modo la Commissione europea – hanno cercato, con l'attività di controllo, di vigilanza e di costante monitoraggio, di assicurare il mantenimento degli equilibri concorrenziali, indirizzando l'azione dello Stato in modo da garantire che il perseguimento dell'interesse nazionale non interferisse con la libera interazione tra domanda ed offerta.

La vicenda nasce a seguito di una serie di rilievi ambientali effettuati nella zona di Taranto in cui opera il principale impianto produttivo dell'ILVA, che avevano riscontrato la sussistenza di una grave situazione di inquinamento dell'aria, del suolo, delle acque di superficie e delle falde acquifere, estesa dal sito dell'ILVA alle zone abitate adiacenti della città di Taranto ed idonea a ripercuotersi con gravi conseguenze sulla salute umana e sull'ambiente.

Tali circostanze hanno determinato l'apertura, nel 2013, a carico di ILVA, di una procedura di infrazione⁴⁸, avviata dalla Commissione contro l'Italia per violazione delle direttive 2008/1/CE e 2010/75/UE, che fissano per gli Stati membri le norme in materia di concessione di permessi ambientali per gli impianti industriali.

La Commissione europea, con la decisione di avvio del procedimento del 20 gennaio 2016, ha comunicato alle Autorità italiane l'intenzione di avviare un'indagine formale, avendo ritenuto sulla base degli accertamenti preliminari, che le suddette misure fossero potenzialmente idonee a falsare (o minacciare di falsare) la concorrenza e ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri, in considerazione della presenza di concorrenti nel mercato dell'acciaio e dei livelli degli scambi all'interno dell'Unione di prodotti a base d'acciaio ai quali l'ILVA contribuiva.

Nel corso delle successive interlocuzioni con la Commissione europea, le Autorità italiane hanno sostenuto che i diversi interventi a favore dell'ILVA avrebbero avuto soprattutto lo scopo di dare seguito alle prescrizioni indicate dalla Commissione per mancato rispetto della disciplina europea in materia ambientale, ma al riguardo la Commissione ha chiarito che: *“in linea di principio porre termine alla violazione di un determinato insieme di norme non autorizza a violare un altro insieme di norme”*⁴⁹.

Secondo la Commissione, infatti, l'adeguamento dell'attività dell'ILVA alle prescrizioni imposte dalle norme ambientali dell'Unione non avrebbe potuto comportare la violazione della normativa europea in materia

⁴⁸ Procedura d'infrazione n. 2013/2177 del 26 giugno 2013

⁴⁹ Decisione 2018/1498/UE della Commissione Europea, del 21 dicembre 2017, sugli aiuti di Stato e sulle misure SA.38613 (2016/C) (ex 2015/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore dell'ILVA in amministrazione straordinaria

di aiuti di Stato, considerato anche che i concorrenti dell'ILVA nel mercato dell'acciaio sono tenuti a rispettare le norme ambientali dell'Unione senza beneficiare di analoghe misure di sostegno illegali.

Inoltre, la Commissione ha osservato che, ai fini della valutazione della sussistenza di un aiuto di Stato, *“non sono considerati rilevanti né la causa né lo scopo dell'intervento dello Stato, ma solo gli effetti della misura sull'impresa. Poiché l'unico aspetto rilevante è l'effetto della misura sull'impresa, le eventuali finalità di tutela ambientale o di altro tipo della misura sono di per sé prive di pertinenza. Risulta privo di pertinenza anche stabilire se il vantaggio sia obbligatorio per l'impresa, in quanto questa non ha potuto evitarlo o rifiutarlo”*⁵⁰.

In considerazione di ciò, la Commissione ha confermato l'esclusiva rilevanza degli effetti delle misure e la sostanziale ininfluenza delle motivazioni sottostanti le decisioni d'intervento pubblico, nonché degli obiettivi con esse perseguiti.

Sviluppando ulteriormente tale assunto, la Commissione ha chiarito che le misure di riparazione adottate dal soggetto pubblico al fine di rimediare ad un danno ambientale – nelle ipotesi in cui tali misure non siano adottate dal soggetto responsabile o questi non sia stato individuato – non sono escluse dall'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

Tale disposizione, ad avviso della Commissione, troverebbe applicazione sia nell'ipotesi in cui il responsabile dell'inquinamento non sia stato ancora individuato, che nel caso in cui costui, sebbene individuato, non abbia adottato le necessarie azioni correttive e ripristinatorie.

Pertanto, la Commissione ha ribadito che: *“In entrambi gli scenari, gli interventi di bonifica posti in essere dallo Stato diventano aiuti di Stato se lo Stato allevia gli oneri che di norma spetta al beneficiario, come nel caso dell'Ilva, sostenere e non cerca di recuperare presso il responsabile dell'inquinamento, una volta individuato, le risorse utilizzate per la bonifica”*⁵¹.

Nello specifico, la Commissione ha sottolineato che le Autorità italiane erano state autorizzate (con la decisione di avvio dell'indagine) a procedere agli interventi di bonifica urgenti, in via temporanea, cioè soltanto fino al momento in cui il responsabile dell'inquinamento non fosse stato individuato ed in ogni caso, solo a condizione che lo Stato italiano avesse provveduto a recuperare gli importi spesi presso il responsabile dell'inquinamento.

Tale apertura, ha precisato la Commissione, non poteva intendersi come una legittimazione al ricorso assoluto ed incondizionato alle risorse statali per il finanziamento degli interventi necessari a dare seguito alle prescrizioni ambientali di cui al parere motivato o al piano ambientale dell'ILVA.

A conclusione dell'indagine effettuata, la Commissione europea, con la Decisione (UE) 2018/1498 del 21 dicembre 2017, ha ritenuto che due delle misure adottate dallo Stato configurassero aiuto di Stato ed ha

⁵⁰ Direttiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)

⁵¹ Direttiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)

imposto il recupero delle somme indebitamente percepite dall'ILVA, determinate secondo i criteri esposti nella decisione sopra esaminata, per un importo di circa 84 milioni di euro.

La Commissione è intervenuta anche in riferimento all'acquisizione di ILVA da parte di ArcelorMittal avvenuta nel corso del 2017, avviando una indagine sul progetto di acquisizione al fine di valutare se essa potesse avere impatti sulla effettiva concorrenza sui mercati dell'acciaio⁵².

ArcelorMittal è tutt'ora il principale produttore di prodotti piatti di acciaio al carbonio sia nel mondo che in Europa ed è dotato di un'ampia rete di produzione all'interno dello Spazio economico europeo (SEE), mentre l'ILVA è un importante produttore di prodotti piatti di acciaio al carbonio, con rilevanti attività produttive in Italia.

L'operazione avrebbe consentito ad ArcelorMittal di rafforzare significativamente la propria leadership di mercato grazie all'acquisizione dell'impianto siderurgico ILVA di Taranto, in Italia, il più grande impianto integrato su sito unico esistente in Europa, con il rischio che essa potesse alterare la concorrenza esponendo i clienti, soprattutto quelli in Europa meridionale, ad un aumento dei prezzi di una serie di prodotti piatti di acciaio al carbonio, in particolare i prodotti piatti di acciaio al carbonio laminati a caldo, laminati a freddo e zincati.

Al termine di tale indagine la Commissione ha autorizzato l'acquisizione dell'ILVA da parte di ArcelorMittal a determinate condizioni ovvero a seguito dell'assunzione da parte dell'acquirente di una serie di impegni, ed in particolare la cessione di un consistente insieme di attività produttive di prodotti piani in acciaio al carbonio laminati a caldo, laminati a freddo e zincati presenti in Belgio (Liegi), nella Repubblica ceca (Ostrava), in Lussemburgo (Dudelange), in Italia (Piombino), in Romania (Galati) e nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (Skopje) ed inoltre un certo numero di attività di distribuzione localizzate in Francia e in Italia e inoltre di eliminare il gruppo Marcegaglia (un significativo concorrente italiano nel settore dei prodotti piani in acciaio al carbonio zincato) dal consorzio di acquisto di ILVA, impegnandosi anche a non acquistare quote del gruppo Marcegaglia nel quadro dell'operazione.

Su tale base, la Commissione ha concluso che l'operazione di acquisizione, così come è stata modificata dagli impegni, non avrebbe destato più preoccupazioni sotto il profilo della concorrenza e garantito che sia salvaguardata la concorrenza sui mercati siderurgici europei, nell'interesse delle industrie manifatturiere europee e dei consumatori⁵³.

⁵² *Comunicato stampa Commissione Europea dell'8 settembre 2017 (Concentrazioni: la Commissione avvia un'indagine approfondita sul progetto di acquisizione di Ilva da parte di ArcelorMittal)*

⁵³ *Comunicato stampa della Commissione Europea del 7 maggio 2018 (Concentrazioni: la Commissione autorizza l'acquisizione di Ilva da parte di ArcelorMittal, a determinate condizioni)*

3.3 Considerazioni critiche

La vicenda che ha interessato lo stabilimento dell'ILVA di Taranto è senza dubbio emblematica della difficile risoluzione dei rapporti tra Stati membri e Istituzioni europee tra azioni di perseguimento degli obiettivi di interesse generale e tutela della concorrenza.

Alla luce di quanto emerso nella vicenda esaminata si possono trarre le seguenti conclusioni e porre le seguenti considerazioni.

In primo luogo, con la decisione conclusiva la Commissione ha confermato la necessità di attribuire prevalenza alle esigenze di tutela della concorrenza rispetto alla esigenza primaria di tutela dell'ambiente e di salvaguardia della salute pubblica, con delle argomentazioni e motivazioni di carattere generale che non sono condivisibili, in quanto non hanno tenuto in debito conto della particolare situazione in cui si trovava l'azienda e degli eventi di natura eccezionale che l'hanno interessata.

Il principio applicato dalla Commissione europea, secondo cui ai fini della valutazione della sussistenza di un aiuto di Stato, *“non sono considerati rilevanti né la causa né lo scopo dell'intervento dello Stato, ma solo gli effetti della misura sull'impresa”*⁵⁴, sancendo, di fatto, l'esclusiva rilevanza degli effetti delle misure di sostegno e la sostanziale ininfluenza delle motivazioni sottostanti le decisioni d'intervento pubblico, deve necessariamente trovare un limite negli obiettivi che con tali misure si intendono perseguire e non può prescindere da una attenta valutazione della situazione concreta, peccando, altrimenti, di estrema generalità ed astrattezza.

Tale principio, in base al quale la valutazione debba essere fatta in concreto, ovvero facendo riferimento alla situazione concreta di cui si tratta, si può desumere dalla Giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea che lo ha sancito in più occasioni anche se con riferimento a fattispecie diverse da quella in esame⁵⁵.

Nelle verifiche da parte della Commissione europea in materia di aiuti di Stato è necessario che sia tenuto presente il maggior peso che assumono nelle decisioni delle pubbliche autorità le esigenze di interesse generale e la tutela di valori quali appunto la salute, l'ambiente e l'occupazione.

A tal fine, potrebbe essere utilizzato lo strumento dei servizi di interesse generale, ovvero di quei servizi che possono essere forniti dallo Stato per finalità di natura economica e sociale, che sono considerati come particolarmente importanti per la collettività e che non verrebbero forniti (o verrebbero forniti a condizioni differenti) senza l'intervento statale.

Con riferimento a tali interventi, la compensazione del servizio pubblico reso non costituisce aiuto di Stato se sussistono cumulativamente una serie di condizioni, quali la definizione in modo chiaro gli obblighi di servizio pubblico, il metodo di calcolo della compensazione deve essere definito previamente, obiettivo e trasparente, la compensazione non può eccedere i costi pertinenti e un utile ragionevole e il livello della

⁵⁴ *Comunicazione della Commissione Europea sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2016/C 262/01)*

⁵⁵ CGUE, C – 456/02, *Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, 7 settembre 2004 e CGUE, C- 578/08, *Rhimou Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 marzo 2010

compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente del settore interessato.

Ebbene, si potrebbe estendere la disciplina dei servizi di interesse generale anche agli interventi dello Stato finalizzati alle esigenze di interesse generale ed alla tutela di valori quali appunto la salute, l'ambiente e l'occupazione.

Lo Stato, infatti, nel valutare la percorribilità di un intervento finanziario, non può non tenere conto delle esigenze della collettività, esaminando il possibile impatto dell'intervento sulla stessa e optando per una specifica tipologia di intervento in ragione del miglior perseguimento degli obiettivi di rilevanza generale.

Gli stessi Trattati, tra l'altro, non attribuiscono valore assoluto agli interessi legati alla concorrenza, ma ne ammettono il contemperamento con altri interessi aventi rilevanza generale per gli ordinamenti nazionali⁵⁶.

La legittimità o meno di una misura, sotto il profilo degli aiuti di Stato, dovrebbe, pertanto essere valutata anche alla luce degli esiti del bilanciamento fra gli interessi propri del mercato e gli obiettivi che possono essere legittimamente perseguiti dagli Stati membri ovvero del rilievo pubblicistico degli interessi da essi perseguiti.

Vi è da dire che la posizione della Commissione europea trova, in realtà, conforto anche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia⁵⁷, che in più occasioni ha affermato come una misura, concessa per mezzo di risorse statali, che ponga l'impresa beneficiaria in una situazione finanziaria più favorevole rispetto a quella dei propri concorrenti (e che, per tale motivo, falsi o rischi di falsare la concorrenza, incidendo al tempo stesso sugli scambi tra gli Stati membri), non può sfuggire, *ipso facto*, alla qualificazione di aiuto in considerazione degli obiettivi perseguiti dallo Stato stesso.

Ad avviso della Corte di Giustizia, infatti, il paragrafo 1, dell'articolo 107 del TFUE, non distinguerebbe gli interventi statali a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definirebbe in funzione dei loro effetti sulla concorrenza.

In secondo luogo, una considerazione deve essere necessariamente fatta in relazione agli esiti della Decisione della Commissione europea a conclusione del caso ILVA, con la quale è stato di fatto riconosciuta la compatibilità con il quadro normativo europeo sugli aiuti di Stato delle misure adottate dal governo italiano a partire dal 2014 alla sola condizione della rideterminazione di maggiori interessi con riferimento a due specifiche misure (un finanziamento ed una garanzia) che corrispondono a 84 milioni su un valore di oltre due miliardi del totale delle misure investigate.

La Commissione europea, con la Decisione finale, sembra aver comunque tenuto in considerazione le ragioni alla base del comportamento e delle azioni che lo Stato italiano ha posto in essere nel lungo e complesso percorso per garantire la continuità di quello che è il più grande sito siderurgico europeo.

⁵⁶ M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 118

⁵⁷ CGUE, C – 124/10 P, *Commissione Europea c. Electricité de France (EDF)*, 5 giugno 2012, punti 76 – 77 e CGUE, C – 6/97, *Italia c. Commissione delle Comunità Europee*, 19 maggio 1999, punto 15

La partita tra Stato italiano ed Istituzioni europee potrebbe, infine, riaprirsi sul fronte degli aiuti di Stato alla luce dei recentissimi provvedimenti adottati dal Governo italiano per fronteggiare la grave emergenza sanitaria legata al Covid-19, quali la norma sulla capitalizzazione delle imprese in crisi, che consentirebbe allo Stato di entrare nel capitale di quest'ultime anche attraverso la conversione in equity dei propri crediti, o la norma sulle garanzie statali ai finanziamenti alle imprese, di cui l'ILVA ha già manifestato la volontà di usufruire facendo ricorso ad un maxi prestito bancario garantito dallo Stato⁵⁸.

In tale contesto, l'Unione europea ha attivato per la prima volta la clausola di salvaguardia che permette la sospensione del Patto di stabilità per far fronte alle ricadute della pandemia, una misura di carattere eccezionale che va considerata in parallelo con le decisioni assunte in materia di aiuti di Stato, al fine di renderli più flessibili per consentire ai governi nazionali di immettere liquidità nel sistema produttivo⁵⁹.

Anche tali disposizioni, pur se adottate nell'ambito di una situazione di assoluta emergenza mai verificatasi prima d'ora, dovranno necessariamente passare al vaglio delle Istituzioni europee.

⁵⁸ D. PALMIOTTI, *Ex Ilva: firmato l'accordo che mette fine al contenzioso con ArcelorMittal*, Il Sole 24 Ore, 2020 <https://www.ilsole24ore.com/art/ex-ilva-oggi-firma-che-mette-fine-contenzioso-arcelormittal-ADp7Et>

⁵⁹ Comunicazione della Commissione Europea sulla modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid – 19, (2020/C 164/03), Comunicazione della Commissione sulla modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid – 19 C(2020) 2215, Comunicazione della Commissione sul quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid – 19 C(2020) 3156

CONCLUSIONE

Nelle pagine che precedono si è tentato, senza alcuna pretesa di completezza, di fornire un'analisi sia della generale regolamentazione degli aiuti di Stato, che dell'effettiva interpretazione che ne viene data, applicando la disciplina al caso ILVA.

L'intervento pubblico nel mercato unico europeo potrebbe comportare un falsamento del corretto funzionamento dell'economia, privilegiando talune imprese piuttosto che altre e, per questo motivo, la disciplina antitrust ha previsto un divieto per gli aiuti di Stato.

E', tuttavia, possibile giustificare un aiuto di Stato in ottemperanza con i principi della leale concorrenza, portando la Commissione ad autorizzare preventivamente l'aiuto stesso.

L'intenzione di chi scrive è stata quella di dimostrare come, più che delle altre fattispecie concorrenziali, nel caso degli aiuti statali non sia possibile basarsi su un'univoca interpretazione delle norme, in quanto è necessario prendere in considerazione lo specifico caso, potendo rappresentare una situazione di grave crisi dell'azienda o il risanamento della stessa una giustificazione, seppur a determinate condizioni, per la concessione di un aiuto statale.

La legislazione antitrust ha come specifico obiettivo quello di salvaguardare la leale concorrenza tra gli Stati membri, dando a ciascuna impresa la possibilità di migliorarsi e innovarsi, senza però apportare alcun vantaggio a specifiche imprese precluso invece ad altre concorrenti.

La disciplina comunitaria sulla concorrenza non guarda alla modalità di applicazione delle misure a vantaggio di determinate imprese, ma solo agli effetti sulla concorrenzialità nel mercato unico, ossia alla minaccia effettiva o potenziale della concorrenza.

Questo può essere un limite, in quanto l'applicazione rigida di tale disciplina può, in alcune situazioni di carattere eccezionale, contrastare con altri interessi primari e in quanto tali meritevoli di pari tutela, quali il diritto alla salute ed alla salvaguardia dell'ambiente.

Al centro del caso ILVA vi è una non corretta attuazione delle norme antitrust in quanto, seppur l'intento del Governo italiano era quello di risollevare il polo dall'emergenza sanitaria e ambientale, il trasferimento di risorse pubbliche ha conferito all'ILVA un vantaggio indebito a discapito delle altre imprese sul mercato.

Nonostante l'impresa fosse di fatto in uno stato fallimentare, e dunque non era in grado di risollevarsi autonomamente, la Commissione ha censurato gli aiuti statali che non solo erano stati concessi illegittimamente, dunque senza previa notifica e autorizzazione da parte della Commissione, ma che hanno altresì falsato il leale gioco della concorrenza.

Nonostante lo Stato italiano a partire dal 2012 abbia ritenuto necessario provvedere alla emanazione di leggi *ad hoc* a favore dell'ILVA, creando un quadro normativo per rendere legittimi gli aiuti statali, nel 2014 la Commissione, dopo aver ricevuto due denunce da parte di concorrenti, ha prima avviato una procedura di infrazione e poi censurato quei trasferimenti di risorse a vantaggio del polo, in quanto ritenuti lesivi della concorrenza nel mercato unico.

Nel condannare le misure di sostegno finanziario adottate dallo Stato italiano a favore dell'ILVA, la Commissione ha, tuttavia, di fatto tenuto conto del reale svantaggio in cui si trovava il polo, dovuto in particolare alla grave situazione ambientale e sanitaria.

La Commissione, infatti, ha richiesto il recupero di una somma molto inferiore rispetto all'ammontare delle misure di sostegno complessivamente concesse all'azienda e, per questo motivo, si può ritenere che si sia tenuto conto della peculiare situazione del polo, nonostante l'intervento statale non sia stato ritenuto giustificato.

Infine, l'attuale situazione di emergenza sanitaria dovuta dal Covid – 19 ha fatto riemergere la questione degli aiuti di Stato alle imprese, che di fatto potrebbe portare ad una applicazione più flessibile degli aiuti stessi, non comprimendo la loro disciplina all'interno di una struttura troppo rigida e non guardando all'intervento pubblico come qualcosa di sicuramente nocivo.

Bisogna, quindi, valutare caso per caso la possibilità di autorizzare o meno un aiuto statale, anche se questo porterebbe ad ammettere che la salvaguardia della concorrenza non è sempre l'obiettivo principale da perseguire sul mercato, cosa che peraltro l'Unione europea ha già fatto nel settore dell'Unione Economica e Monetaria, essendo il risultato progressivo dell'integrazione degli Stati membri che assicura la garanzia del buon funzionamento del mercato e presuppone una convergenza tra le politiche economiche degli Stati, tra cui appunto la politica di concorrenza.

Ciononostante, lo scopo principale delle norme europee in materia di concorrenza rimane quello di consentire il corretto funzionamento del mercato unico europeo, quale fattore chiave per il benessere dei cittadini, delle imprese e della società europea nel suo complesso, e la politica di concorrenza rappresenta lo strumento chiave per il conseguimento di un mercato interno libero e dinamico, consentendo alle imprese di competere in condizioni di parità in ogni Stato membro e, soprattutto, sottoponendole a forti pressioni affinché si sforzino di offrire ai consumatori i migliori prodotti al miglior prezzo, e inoltre guidando l'innovazione e la crescita economica.

ABSTRACT

The purpose of this work is to analyse the ILVA case, the largest steel industry in Europe, considering the European antitrust law.

It is necessary to prefix the fundamental role of European antitrust law in order to guarantee the effective integration of Member States into the common market.

State aid is covered by Community competition law, favouring some companies rather than others and therefore it is considered a threat to fair competition. Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) were created in order to regulate its prohibition.

The ILVA case has raised various issues relating to European antitrust laws, highlighting the fundamental role the community framework on State aid plays in safeguarding the internal market.

The internal market of the European Union guarantees free movement of goods, services, capital and people, where each person can work, live, study and do business freely. Since its establishment in 1993, the common market has opened up to competition.

The European Commission and the Member States must act with a co-ordinated approach in order to ensure consistency in policy making and the resulting actions, so Member States must establish a competition authority able to ensure the correct application of Community rules.

The antitrust law is characterised by five groups of substantial norms that are intended to ensure the proper functioning of the markets.

Firstly, the prohibition of restriction - competition agreements, for example cartels, where companies coordinate their behaviour in order not to compete and to share within the market. Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union prohibits these cartels because they are incompatible with the internal market by restricting competitiveness.

Secondly, abuse of dominant position, where a company can restrict competition if it is in a position of strength in a given market. A dominant position is not in itself anti-competitive, but if the company exploits this position to eliminate competition, it is considered to have abused it. Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union governs the functioning of the abuse of dominant position.

Thirdly, the prohibition of market concentration, where smaller firms account for a large percentage of the total market. Concentrations must be approved before they are put into effect, whereas the Commission can declare a concentration incompatible with the common market only if it impedes effective competition in substantial parts thereof.

These first three sets of rules are directly applicable to companies, whereas the following two apply to the Member States themselves.

The first pertains to Member State interventions in the economy, by requiring them to establish rights for the benefit of certain companies which may distort competition. Article 106 of the Treaty on the Functioning of European Union provides for specific derogations for companies entrusted with the operation of services of

general economic interest. In fact, the organisation of such services remains a prerogative of the Member States without, however, benefiting from special or exclusive rights, which places these companies in a more favourable position to other competitors.

Finally, the prohibition of Member State aid, that is the transfer of public resources to certain companies which distorts or threatens to distort competition with a selective advantage. Article 107 of the Treaty on the Functioning of the European Union regulates the operation of Member State aid, and in paragraph 1 stipulates a general prohibition of State aid. In order for a measure to qualify as State aid, four conditions are cumulatively required:

- it must have an impact on the common market;
- there must be a selective advantage, so the aid must be intended for a specific company or sector;
- there must be a transfer of State resources;
- the aid must affect trade between Member States, creating an artificial advantage in favour of certain entities.

In addition to the ban on State aid in the first paragraph of Article 107 of the Treaty on the Functioning of the European Union, the remaining two paragraphs admit some exceptions to the general principle of the incompatibility of State aid with the Treaty.

The second paragraph provides certain scenarios in which aid is considered compatible with the common market, and pertain to exceptional State interventions: aid having a social character granted to individual consumers and not to companies, aid to repair damage caused by natural disasters or other unusual events and finally aid granted to the economy of certain areas of the Federal Republic of Germany affected by the division of Germany, in so far as such aid is required in order to compensate for the economic disadvantages caused by that division.

The third paragraph takes into account the potential compatibility with the common market, later on, however, a Commission decision, such as aid to encourage the development of underdeveloped areas or aid to promote an important project of common European interest and therefore the negative effects of the aid measures are offset by beneficial effects for the whole community.

The cases of potential derogation in paragraph 3 of article 107 of the Treaty on the Functioning of the European Union may be part of three groups of State aid: horizontal aid, regional aid and sectoral aid. All three groups share the common particularity of not having to notify the Commission in advance of distributing the aid, as normally required by Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

The European Commission has exclusive governance in matters of competition, ensuring the correct application of antitrust laws.

To this end, the Commission is responsible for monitoring and, if necessary, takes action to prohibit anti-competitive agreements, in particular the most serious forms of cartels, the abuse of dominant position on the market, mergers and acquisitions and finally to State subsidies. For the fulfilment of its objectives, the Commission has investigative and executive powers, and it has the means to impose penalties when irregularities are observed.

Within the Commission, the Directorate – General for Competition primarily responsible for these powers.

The Commission has prior power to monitor State aid, which is governed by Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union. EU State aid control requires that the Commission is notified of all new aid measures by Member States before they are implemented.

Following the notification, the Commission begins a preliminary examination phase. If it finds doubts that the aid is incompatible with the common market, according to Article 108, third paragraph, it opens a formal investigation procedure, which is a real litigation, where it is necessary to conduct a more in-depth investigation, since the incompatibility cannot not be ruled out in a first examination.

The Commission has 18 months to come to a decision. Once the deadline has passed it states whether the aid measure is or is not compatible with the common market. The Commission may also act on its own initiative or, in case of a complaint, examine information on alleged illegal aid from any source.

ILVA is the largest steel company in Europe, which should have represented the future of the iron industry, but even today is seen as a paradigmatic case, creating massive ripples across Europe and the globe. Since its 2012 beginnings, it has had a complicated path in which the Italian State, understanding the importance that the industry has on the Italian economy, has tried to save the company thus avoiding the loss of thousands of jobs and to solve pollution problems it has caused.

In 2012 the judiciary of Taranto decided to seize the company on the basis of it being responsible for causing many cases of cancer within the local population. It was alleged that ILVA was a company responsible for large amounts of pollution. A year later, the steel industry was nationalised, the first in a series of regulatory interventions to address the environmental emergency situation, closely linked to the ILVA case.

However, in the following years environmental protection and economic recovery measures were revealed to have had no effect on the company and for this reason an order was issued to sell ILVA.

In 2018 ArcelorMittal bought ILVA with the aim of rehabilitating the steel industry. At the time of purchase, there was a legal shield to protect the new management from environmental damage caused by ex-company managers.

The shield has been changed twice: in 2019 was first withdrawn, after the then Economic Development Minister Di Maio considered necessary to initiate an administrative procedure concerning the legitimacy of the tender procedure for the acquisition of the company, and was then reintroduced by the Government but limiting its scope. In the first version the immunity was valid for the entire duration of the Environmental Plan (until August 2020), while the new shield had a limited duration, it was valid only with reference to the upgrading of each installation and no longer for previous Commissioners.

Once the Italian Government removed the shield, ArcelorMittal decided to withdraw from the contract.

Another reason that prompted ArcelorMittal to withdraw from the contract was the closing of Blast Furnace 2, that in 2015 was seized by the Public Prosecutor's Office of the Republic of Taranto, following a fatal accident involving a young worker.

Thus began a long conflict between the Italian State and ArcelorMittal which concluded with the signing of an agreement between the parties, in which it was stated that the company would only be judged on the basis of a new business plan for the period 2020 – 2025, at the end of which the final transfer of the industry to the multinational would take place. At the same time, it was agreed that this contract would be terminated in advance upon payment of a fine of EUR 500 million, by the end of that year.

The current situation is that the largest steel company in Europe is no longer able to produce, leaving the environmental situation unresolved and Taranto, the Region of Puglia and one of the productive motors of all Italy with thousands of workers at risk of being made redundant.

The events concerning the ILVA steelworks are now at the centre of national, European and world debate: the problem is not only the economic and financial management of the company but also the strategic importance of steel production for the national economy.

Meanwhile, the Italian government drew up a series of provisions and laws specific to ILVA, in order to legitimate the State intervention with the European antitrust law.

However, in 2014 the European Commission received two complaints from European competitors and therefore launched a preliminary investigation into the aid measures provided by the Italian State to verify whether these measures amounted to an advantage on other competitors.

For this reason, in 2016, the Commission sent a letter to the Italian State stating declaring its intention to carry out a formal investigation procedure on the compatibility of the five measures adopted by the Italian Governing body relating to ILVA and at the same time it requested Italy to provide further information.

The Commission's investigation is therefore aimed at verifying the legitimacy of these five measures in favour of ILVA by the Italian State and whether the measures in question infringe EU rules on State aid, by conferring on ILVA an undue advantage foreclosed on competitors.

Via decision 2018/1498/UE, the European Commission concluded that two of the measures fell within the definition of State aid in Article 107 of the Treaty on the Functioning of European Union and were therefore defined by the European Commission as incompatible with the common market, calling on ILVA to recover EUR 84 million.

The two measures incompatible with the common market were the granting of a loan of EUR 400 million and a loan of EUR 300 million to ILVA.

These two measures, in fact, meet all 4 criteria of incompatibility within the meaning of Article 107 of the Treaty on the Functioning of the European Union and therefore they constitute State aid.

The two contested measures by the Commission to the Italian State, in addition to constituting State aid conferring economic advantage on ILVA, were implemented without prior notification to the Commission and therefore they are measures implemented unlawfully.

Consequently, according to the Commission, having infringed Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union, and illegal aid being incompatible with common market, they must be recovered in order to re-establish the previous market situation.

The European institutions, in particular the Commission, endeavoured, through their monitoring and supervision activities, to maintain a competitive balance. The Commission also intervened in relation to the acquisition of ILVA by ArcelorMittal, initiating an investigation into the acquisition project, in order to assess whether it would have an impact on competition in the steel markets. The operation would have allowed ArcelorMittal to strengthen its market leadership by acquiring ILVA.

At the end of the investigation, the Commission authorised the acquisition of ILVA by ArcelorMittal under certain conditions, such as the sale of a substantial set of production activities of hot-rolled flat carbon steel products, cold – rolled and galvanised in Belgium, Czech Republic, Luxembourg, Italy, Romania, Former Yugoslavian Republic of Macedonia and a number of distribution activities located in France and Italy.

In conclusion, attempts have been made to provide an analysis of State aid rules and the actual interpretation given, applying the framework to the ILVA case.

Public intervention in the European common market could lead to a distortion of the proper functioning of the economy, by favouring some companies rather than others and therefore the antitrust discipline has previewed a prohibition for State aids.

However, It is possible justify State aids in accordance with the principles of fair competition, leading the Commission to authorise the aid granted in advance.

In the case of State aid, more than other antitrust rules, it is not possible to rely on a single interpretation of the rules, as it is necessary to consider the specific case, being able to represent a situation of serious crisis of the company a justification for granting State aid, even under certain conditions.

Although the Italian State needed to adopt specific laws in favour of ILVA, creating a regulatory framework to legitimise State aid, at the same time the European Commission first initiated an infringement procedure and then censored those State interventions as considered to be anti-competitive in the common market.

Despite this, the Commission took into account the real disadvantage of the company due to the serious environmental and health problems.

In fact, the Commission has requested the recovery of a much lower sum than the total support measures granted to the company and for this reason, it is clear that account has been taken of the particular situation of the steel pole, although the State intervention was not considered justified.

Finally, the current health emergency situation caused by Covid – 19 brought up again the State aid issue, and this might lead to a more flexible application of aid, not looking at public intervention as something definitely harmful: the desirability of authorising aid should be assessed on a case–by–case basis.

BIBLIOGRAFIA

A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *Diritto Pubblico*, N. 1-2, 2010

M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2008

M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014

A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, Giuffrè, 2014

SITOGRAFIA

- G. CUNEO, *ArcelorMittal sceglierà la penale, l'Ilva verso un futuro di Stato*, Il Sole 24ore, 2020 <https://www.ilsole24ore.com/art/arcelor-scegliera-penale-l-ilva-un-futuro-stato-ADaVvQ>
- A. GAGLIARDI, *Ex Ilva, ArcelorMittal: anche con scudo penale impossibile eseguire contratto*, Il Sole 24ore, 2019 <https://www.ilsole24ore.com/art/ex-ilva-arcelormittal-anche-scudo-penale-impossibile-eseguire-contratto-AC1gvvw>
- M. LANARO, *Ilva, Di Maio avvia il procedimento per l'eventuale annullamento dell'aggiudicazione all'ArcelorMittal*, Il Fatto Quotidiano, 2018 <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/07/24/ilva-di-maio-avvia-il-procedimento-per-leventuale-annullamento-dellaggiudicazione-ad-arcelormittal/4514587/>
- B. MASSARO, *Ilva di Taranto, la storia infinita di un pasticcio all'italiana*, Panorama, 2019 <https://www.panorama.it/news/economia/ilva-taranto-storia-tappe-fallimento-italia-tumore-ambiente>
- D. PALMIOTTI, *Ex Ilva, ArcelorMittal chiude tutti gli altoforni: chiusura definitiva a gennaio*, Il Sole 24ore, 2019 <https://www.ilsole24ore.com/art/ilva-nessuna-apertura-fino-maggio-26-novembre-spegne-treno-nastri-2-ACcRnsy>
- D. PALMIOTTI, *Ilva, i giudici svizzeri dicono no al rientro in Italia di 1,2 miliardi dei Riva*, Il sole 24ore, 2015 <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-11-24/ilva-giudici-svizzeri-no-rientro-italia-12-miliardi-riva-171441.shtml>
- D. PALMIOTTI, *Sette arresti a Taranto l'ILVA ferma la produzione*, Il Sole 24ore, 2012 <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-11-27/sette-arresti-taranto-ilva-063752.shtml>
- D. PALMIOTTI, *Ilva, il tribunale del riesame accoglie il ricorso: altoforno 2 non rischia più lo spegnimento*, Il Sole 24ore, 2020 <https://www.ilsole24ore.com/art/ilva-tribunale-riesame-accoglie-ricorso-altoforno-2-non-rischia-piu-spegnimento-ACCxqEAB>
- D. PALMIOTTI, *Ex Ilva: firmato l'accordo che mette fine al contenzioso con ArcelorMittal*, Il Sole 24ore, 2020 <https://www.ilsole24ore.com/art/ex-ilva-oggi-firma-che-mette-fine-contenzioso-arcelormittal-ADp7Et>
- REDAZIONE ECONOMIA, *Ilva, ArcelorMittal rescinde dal contratto. Il governo: non esistono i presupposti*, Corriere della Sera, 2019 https://www.corriere.it/economia/aziende/19_novembre_04/ilva-arcelor-mittal-lascia-vertice-governo-trovare-soluzione-43e3596a-ff11-11e9-aa9d-60f7e515e47b.shtml

B. ROMANO, *Aiuti di Stato per l'Ilva. La Ue chiede all'Italia di recuperare 84 milioni*, Il Sole 24ore, 2017
<https://www.ilsole24ore.com/art/aiuti-stato-l-ilva-ue-chiede-all-italia-recuperare-84-milioni-AE4x4qVD>

C. VERDELLI, *Immunità penale ai manager: da Renzi a Di Maio, lo scudo sull'Ilva che fa litigare industria e politica*, 2019 https://www.repubblica.it/economia/2019/11/04/news/scudo_penale_ilva-240220114/

Comunicato stampa Commissione Europea dell'8 settembre 2017 (Concentrazioni: la Commissione avvia un'indagine approfondita sul progetto di acquisizione di Ilva da parte di ArcelorMittal)
https://ec.europa.eu/italy/news/20171109_UE_avvia_indagine_acquisizione_ILVA_it

Comunicato stampa ArcelorMittal del 4 novembre 2019 (AM InvestCo Italy invia comunicazione di recesso e risoluzione relativa al contratto di affitto dei rami d'azienda Ilva)
<https://italia.arcelormittal.com/it/news-and-documentation/announcements/2019ita/nov-2019/4-nov-2019>

GIURISPRUDENZA

CGUE, C – 27/76, *United Brands Company e United Brands Continentaal B.V. c. Commissione delle Comunità Europee*, 14 febbraio 1978

CGUE, C – 48/69, *Imperial chemical industries LTD c. Commissione delle Comunità Europee*, 14 luglio 1972

CGUE, C – 124/10 P, *Commissione Europea c. Electricité de France (EDF)*, 5 giugno 2012, punti 76 – 77

CGUE, C – 6/97, *Italia c. Commissione delle Comunità Europee*, 19 maggio 1999, punto 15

CGUE, C – 200/97, *Ecotrade Srl c. Altiforni e ferrerie di Servola SpA*, 1 dicembre 1998

CGUE, C – 456/02, *Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, 7 settembre 2004

CGUE, C- 578/08, *Rhimou Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 marzo 2010