



Gruppo di studio

“La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione”

**LA DISCIPLINA COMUNITARIA DEGLI AIUTI TRA ECONOMIA DI  
MERCATO E INTERESSI GENERALI**

*di Gian Luigi Tosato*

*(versione aggiornata al 30 giugno 2009)*

SOMMARIO: 1. Il contesto costituzionale – 2. Due sistemi complementari o confliggenti? – 3. L’iniziale scarsa incidenza della disciplina comunitaria sugli aiuti – 4. La successiva inversione di tendenza – 5. Verso un riequilibrio dell’assetto costituzionale – 6. Il regime degli aiuti nell’attuale congiuntura di crisi – 7. Il fattore euro.

*1 – Il contesto costituzionale*

La disciplina degli aiuti di Stato, proprio perché al crocevia fra competenze nazionali e comunitarie, esigenze della politica e del mercato, costituisce un terreno ideale per una verifica dei rapporti fra costituzione economica italiana ed europea e di come essi si siano sviluppati nel tempo fino all’attuale gravissima crisi dell’economia e della finanza internazionali.

Al di là degli aspetti formali, sarebbe più appropriato parlare di un’unica costituzione, piuttosto che di due distinte costituzioni economiche, una italiana ed una europea. In effetti, ci troviamo di fronte ad un ordine costituzionale ormai unitario: la costituzione economica dell’Unione si compone delle norme dei trattati istitutivi ed insieme di quelle dettate dalle costituzioni nazionali; analogamente, la costituzione economica italiana è il risultato di due sistemi normativi, la costituzione repubblicana e i trattati europei (Padoa-Schioppa T., 1997).

I due sistemi hanno interagito fra di loro con alterne vicende, segnate vuoi dalla prevalenza dell'uno sull'altro, vuoi da un contemperamento e un'osmosi reciproca. Come appena detto, la materia degli aiuti fornisce un punto di osservazione privilegiato per un'analisi di questo processo evolutivo.

## *2 – Due sistemi complementari o confliggenti?*

Nel disegno originario dei trattati istitutivi i due sistemi (nazionale ed europeo) avrebbero dovuto svolgere ruoli complementari. Alla Comunità era affidata l'instaurazione di un unico grande mercato, apportatore di pace e benessere per i cittadini europei; un mercato posto sotto la vigilanza di un'autorità regolatoria sovranazionale, sostanzialmente apolitica, chiamata a perseguire l'interesse comune con decisioni di carattere tecnico, soggette ad un mero controllo giurisdizionale di legalità. Agli Stati continuava ad essere riservata la sfera delle politiche economiche e sociali, delle opzioni strategiche in tema di bilancio, tassazione, previdenza, occupazione, salute, ambiente, iniziativa pubblica e privata e così via; il tutto nell'ambito di strutture nazionali di governo improntate ai principi democratici e di responsabilità politica, comuni alle tradizioni del costituzionalismo moderno (Giubboni, 2008).

I due sistemi erano dunque chiamati ad operare in sfere diverse dell'economia: competenza comunitaria sulle libertà di mercato e della concorrenza, senza pregiudizio delle scelte statali di politica economica e sociale; sovranità dello Stato in merito a queste scelte, nel rispetto delle regole comunitarie sul mercato e sulla concorrenza. Complementarietà e distinzione di attribuzioni non escludono peraltro interferenze e conflitti, che appaiono anzi inevitabili, fra le ragioni della politica e quelle del mercato.

Per la Comunità, il mercato costituisce lo strumento principe per il conseguimento degli obiettivi ad essa assegnati. Gli interventi statali sono visti con sospetto, perché generalmente dettati da motivazioni politiche, foriere di inefficienze nel sistema produttivo. Sono quindi ammessi solo in ipotesi eccezionali, per la tutela di interessi generali cogenti di natura extra-economica. In tal modo le ragioni della politica sono in principio subordinate a quelle del mercato.

Nella costituzione italiana la situazione appare sostanzialmente inversa: l'intervento pubblico risulta essenziale per promuovere i fini sociali a cui essa fortemente si ispira. La proprietà e l'iniziativa privata sono garantite bensì, ma nei limiti dell'utilità sociale e degli interventi programmatori governativi (Iudica, 2006). Quello che preoccupa il nostro costituente sono i fallimenti del mercato, l'incapacità di quest'ultimo di farsi carico di problemi collettivi, donde il necessario ricorso all'intervento pubblico. In questo quadro le esigenze della politica finiscono per assumere rilievo primario rispetto a quelle del mercato.

Si delinea così un naturale conflitto tra principi e valori costituzionali, che la materia degli aiuti fa emergere con particolare evidenza. Gli aiuti costituiscono una leva importante per il perseguimento di interessi generali. Un sistema costituzionale come il nostro ne sottolinea gli aspetti positivi, l'idoneità a sopperire ai fallimenti del mercato. La loro legittimità è per conseguenza fuori di discussione, peraltro non senza limiti (il rispetto, ad esempio, del principio di uguaglianza). La situazione si rovescia nel sistema comunitario, che ne paventa soprattutto gli effetti negativi, le distorsioni alla concorrenza che ne possono derivare. Per questo il diritto comunitario vieta in principio gli aiuti, autorizzandoli solo in presenza di speciali circostanze.

L'evoluzione nel tempo della disciplina comunitaria degli aiuti si iscrive nel contesto costituzionale ora delineato e ne riflette le tensioni e gli sviluppi combinando in vario modo le ragioni della politica e quelle del mercato.

### *3 – L'iniziale scarsa incidenza della disciplina comunitaria sugli aiuti.*

Una prima fase, che va fino a tutti gli anni settanta, si caratterizza per un'applicazione marginale delle norme comunitarie in materia di aiuti. Le statistiche del periodo lo testimoniano in modo eloquente: pochi sono i casi di aiuto presi in considerazione dalla Commissione, ancora di meno le decisioni negative da essa adottate, quasi del tutto inesistenti le pronunce in materia della Corte di giustizia (cfr. le relazioni annuali sulla

politica della concorrenza pubblicate dalla Commissione a partire dal 1971; da esse sono tratti anche i dati utilizzati in seguito).

Questa situazione non deve sorprendere: l'instaurazione del mercato comune è da un lato un processo ancora *in fieri*, dall'altro si scontra con regimi nazionali di aiuto consolidati nel tempo e difficili da scalfire. Inoltre le gravi turbolenze economiche e finanziarie degli anni settanta, originate dalla crisi petrolifera e dal collasso del sistema monetario di Bretton Woods, contribuiscono ad intensificare gli interventi statali a sostegno delle imprese e dell'occupazione.

In questo periodo la Commissione adotta un approccio pragmatico. Si sforza di stabilire orientamenti comuni in materia di aiuti regionali e settoriali; richiama (con scarso successo) gli Stati all'osservanza dell'obbligo di notifica preventiva degli aiuti; in taluni casi negozia e ottiene modifiche di misure nazionali in essere o in via di adozione; è consapevole della natura protezionistica di molti interventi nazionali e degli effetti nocivi che ne derivano per la concorrenza intracomunitaria; ma nell'insieme non si sente di contrastarli in ossequio alle esigenze di carattere politico e sociale che ne stanno alla base.

Gli Stati membri hanno potuto dunque attuare i loro interventi a sostegno di programmi industriali e occupazionali senza particolari interferenze comunitarie. La situazione italiana ne è un chiaro esempio. L'imponente sistema di sovvenzioni e agevolazioni inaugurato nel nostro Paese negli anni '50 si intensifica nei due decenni successivi investendo tutti i settori dell'economia. L'intervento si rivela massiccio specie in talune direzioni quali il Mezzogiorno, l'export, le imprese pubbliche, il sostegno dei "campioni nazionali" (Luchena, 2006). In pratica, se la normativa comunitaria esercita una qualche influenza sul comparto delle piccole e medie imprese, aperto all'iniziativa privata e alla concorrenza, i suoi effetti permangono pressoché inesistenti nei riguardi del settore bancario, delle grandi imprese e delle imprese pubbliche in genere (Guarino, 1997). Questo altro comparto viene a beneficiare in Italia, ma anche in altri paesi membri, di una sorta di "franchigia" comunitaria.

In definitiva, le vicende relative agli aiuti possono essere assunte come paradigma del più generale assetto dei rapporti fra costituzione economica italiana ed europea: un assetto che si caratterizza – in questa fase – per la scarsa incidenza del sistema comunitario su quello interno e, dunque, per il primato degli interessi e delle politiche nazionali sulle esigenze del mercato comune e della concorrenza.

#### *4 – La successiva inversione di tendenza.*

A partire dai primi anni '80 si assiste ad una netta inversione di tendenza in materia di aiuti, che si accentua fino ad oltre la metà degli anni '90. Aumentano in maniera considerevole le misure di aiuto notificate, si moltiplicano le procedure aperte dalla Commissione e le decisioni negative, come pure i progetti modificati o ritirati per evitare un esito di questo tipo. Frequenti sono i casi portati davanti alla Corte comunitaria e le pronunce rese da quest'ultima.

Contribuiscono a questo rivolgimento due importanti sviluppi dell'integrazione europea: il programma per il completamento del mercato interno, varato con il Libro bianco della Commissione del 1984 e sancito dall'Atto unico Europeo del 1987, e i vincoli sulle politiche di bilancio del Trattato di Maastricht. La prima circostanza rende più evidente la necessità di contrastare le distorsioni prodotte dagli aiuti sul funzionamento di un mercato concorrenziale; la seconda costringe gli Stati a fare i conti con i disavanzi di bilancio e quindi a limitare le risorse disponibili per erogazioni e incentivi.

Per farsi un'idea del nuovo clima, conviene soffermarsi sul tema delle imprese pubbliche. Il Trattato comunitario presenta al riguardo una disciplina intrinsecamente contraddittoria, ancorata da un lato al principio di neutralità in materia di proprietà pubblica e privata (art. 295) e dall'altro a quello di parità di trattamento fra imprese pubbliche e private (art. 86 n. 1). Il principio di neutralità implica che gli Stati sono liberi di istituire e organizzare imprese pubbliche e questo normalmente fanno dotandole di un regime di favore. Per contro, il principio di parità di trattamento significa che le imprese pubbliche sono soggette alle regole del mercato e della

concorrenza allo stesso modo di quelle private. Di qui le ragioni del potenziale conflitto: il principio di neutralità può vanificare quello di parità di trattamento e viceversa.

Fino a tutti gli anni '70 si è assistito ad un'assoluta prevalenza del principio di neutralità. Come abbiamo visto, le imprese pubbliche sono andate praticamente immuni dalle regole sugli aiuti. Un primo segnale di inversione di tendenza si ha, proprio nel 1980, con la direttiva 80/723 sulla trasparenza delle relazioni finanziarie fra Stato e imprese pubbliche; una direttiva di per sé procedurale, ma anticipatrice di un nuovo indirizzo, che poi è puntualmente seguito. Ne fanno fede una serie di decisioni della Commissione e della Corte (e, a partire dalla sua istituzione nel 1989, del Tribunale di 1° grado), che hanno sistematicamente colpito le imprese pubbliche in quanto beneficiarie di aiuti statali illegittimi.

Queste decisioni evidenziano un atteggiamento tutt'altro che neutrale nei riguardi degli interventi dello Stato nell'economia. In nome della parità di trattamento fra imprese pubbliche e private, le istituzioni comunitarie entrano nel merito degli interventi statali, ne sindacano la necessità e ragionevolezza, ne sanciscono l'illegittimità se giudicati lesivi della concorrenza. E' in questo quadro che la Commissione, con il beneplacito della Corte, sviluppa il criterio secondo cui lo Stato gestore di imprese deve comportarsi alla stregua di un normale operatore privato (il c.d. criterio dell'investitore privato). Ne consegue, in tema di finanziamenti statali alle imprese pubbliche, che essi possono considerarsi leciti solo se allo stesso modo avrebbe agito un privato, altrimenti ricadono sotto il divieto degli aiuti (Comunicazione della Commissione del 1984; sentenze *Eni – Lanerossi* e *Alfa Romeo* del 1991).

La tendenza rigorosa ora segnalata si estende a tutti gli aspetti della disciplina sugli aiuti. Riguarda la definizione di impresa, con la conseguenza di assoggettare alle regole comunitarie anche attività di tipo previdenziale e assistenziale; la nozione di aiuto, nella quale viene ricompreso qualsiasi beneficio diretto o indiretto, in forma di contributo o di esenzione, concesso dallo Stato o da enti pubblici in genere; il requisito del pregiudizio al commercio transfrontaliero, la cui presenza è riconosciuta anche nei casi di pregiudizio solo potenziale; l'interpretazione restrittiva delle deroghe *ex art. 87 n. 3*

TCE, che ne limita fortemente l'ambito applicativo; l'obbligo degli Stati di attivarsi per ottenere il rimborso degli aiuti illegittimamente versati.

Alla base del nuovo indirizzo si trova una mutata concezione dei rapporti fra interessi nazionali e interesse europeo. I primi, anche se ispirati da ragionevoli finalità sociali, non sono ritenuti sufficienti a giustificare un aiuto; per essere legittimo, l'aiuto deve rispondere al superiore interesse comunitario, che si identifica con il corretto funzionamento delle regole di mercato. E' questo lo strumento che la Commissione rivendica come prioritario per risolvere i problemi della crescita e dell'occupazione, non l'assistenzialismo statale, i cui benefici sono giudicati di breve durata e rischiano di spostare le difficoltà su un altro Stato membro.

Lo Stato italiano ha cercato di opporsi alla nuova tendenza. Lo ha fatto in special modo sul terreno delle imprese pubbliche, contestando dapprima la competenza della Commissione ad adottare direttive in base all'art. 86 n. 3 TCE (allora art. 90 n. 3), poi la legittimità del criterio dell'investitore privato, ritenuto discriminatorio in danno del settore pubblico. Ma la Corte comunitaria ha rigettato queste iniziative (sentenza 6 luglio 1982, in cause riunite 188-190/80; sentenze *Eni – Lanerossi* e *Alfa Romeo* sopra citate). Il nostro governo ha dovuto prenderne atto e ha avviato negli anni '90 un processo di privatizzazione dell'industria pubblica. Non stupisce che in quegli anni, a sostegno della necessità di privatizzare, si trovi spesso evocata l'impossibilità per le nostre imprese pubbliche di competere ad armi pari con le grandi multinazionali estere a causa del divieto di aiuti e dei vincoli di bilancio di Maastricht.

Come si vede, le vicende relative agli aiuti forniscono chiara evidenza del mutato assetto dei rapporti fra costituzione italiana ed europea. Se nella fase precedente il sistema comunitario veniva scarsamente ad incidere sul nostro ordine costituzionale, ora la situazione si inverte. E' tempo di liberalizzazioni, privatizzazioni, concorrenza più che di interventi pubblici. Sono le logiche comunitarie di mercato ad orientare e limitare le scelte politiche nazionali; è la componente liberale della costituzione economica europea ad avere preminenza su quella sociale della nostra costituzione.

## 5 – Verso un riequilibrio dell'assetto costituzionale

Gli sviluppi in sede europea a partire dalla seconda metà degli anni '90 segnano un riequilibrio nei rapporti tra regole di mercato ed interessi generali. Con il Trattato di Amsterdam (1997) si rafforza la dimensione sociale dell'Europa già delineata a Maastricht (1992). La coesione economica e sociale, l'uguaglianza, la solidarietà, l'occupazione, la salute, l'ambiente, i servizi pubblici divengono elementi costitutivi primari dell'ordine europeo. Il recente Trattato di Lisbona (2007) ha ribadito, accentuandola, questa evoluzione. Lo testimonia il fatto che nel nuovo art. 2 TUE (art. 3 del testo consolidato) si parla di economia "sociale" di mercato, e non più solo di economia di mercato, e che la concorrenza non figura più fra i fini dell'Unione, ma solo come strumento dell'azione comunitaria

Gli sviluppi appena segnalati hanno un riflesso immediato in tema di servizi di interesse economico generale. Una nuova disposizione introdotta ad Amsterdam (art. 16 TCE) ne sottolinea l'importanza ai fini della coesione sociale e territoriale e richiede agli Stati di provvedere ad un loro efficace funzionamento. Le norme del mercato e della concorrenza sono fatte salve dal nuovo art. 16, ma la loro applicabilità è ormai residuale. Si ha così una sostanziale modifica del regime precedente. Prima, ai sensi dell'art. 86 n. 2 TCE, per le imprese incaricate di servizi pubblici l'esonero da quelle norme era fatto eccezionale, subordinato ad una condizione molto rigorosa (impossibilità di assolvere la propria missione). Ora, per effetto del nuovo art. 16 TCE, è l'esonero a essere normale mentre l'applicabilità delle regole del mercato e della concorrenza diviene, se non eccezionale, fortemente limitata, soggetta com'è ad una verifica di compatibilità con le esigenze del servizio pubblico.

Questa evoluzione, già delineata in una sentenza del Tribunale di 1° grado del 1997 (caso *FFSA*), trova esplicita conferma nella Comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale (versione anno 2000, che modifica quella del 1996). Vi si legge che in materia valgono i principi di neutralità e proporzionalità. Il primo impone l'assoluto rispetto delle decisioni statali circa la qualifica delle attività di servizio pubblico, il regime pubblico o privato delle imprese incaricate a provvedervi,



l'organizzazione e il finanziamento delle medesime. Alla Commissione resta da accertare, in base al principio di proporzionalità, che i benefici attribuiti alle imprese del settore non vadano oltre quanto necessario per l'assolvimento della loro missione. In una sentenza del 2003 (caso *Altmark*) la Corte giunge a riconoscere che, a certe condizioni, le compensazioni di oneri del servizio pubblico non rientrano *tout court* nella nozione di aiuto.

A prescindere dai servizi pubblici, si assiste in questa fase ad un riposizionamento dell'intera disciplina comunitaria sugli aiuti. Alcune attività prima ricondotte sotto la nozione di impresa, ora ne vengono escluse per il loro carattere sociale e solidaristico, con conseguente sottrazione alle norme di concorrenza. Il concetto di pregiudizio agli scambi intracomunitari – un elemento costitutivo dell'aiuto illegittimo – si restringe per tenere conto della produzione di beni e servizi non facilmente commerciabili. Grazie ai nuovi regolamenti di esenzione per categoria (ora raccolti e armonizzati nel regolamento 800/2008) si allarga notevolmente il campo degli interventi pubblici che possono essere attuati senza preventiva notifica e assenso della Commissione (aiuti per la ricerca, occupazione, ambiente, formazione, piccole e medie imprese, sotto la soglia *de minimis*). Ancora, il rapporto tra aiuti incompatibili e compatibili non è più come tra regola ed eccezione, quest'ultima da interpretarsi in modo restrittivo. Sono piuttosto due categorie complementari, che vanno valutate in base a criteri flessibili, bilanciando effetti positivi e negativi delle singole misure.

Le statistiche comunitarie registrano fedelmente il nuovo corso. Nel 2007, ad esempio, 1.100 misure nazionali hanno potuto essere lecitamente adottate senza previa notifica; dei 629 casi notificati ed esaminati dalla Commissione, oltre il 90% sono stati approvati senza istruttoria formale, perché ritenuti compatibili o non aiuti; e di quelli sottoposti ad istruttoria, solo il 5% ha ricevuto una decisione negativa.

A ben vedere è mutato il concetto di interesse comunitario, che presiede alla distinzione fra aiuti vietati e aiuti ammessi. Prima si identificava con una rigorosa (talora astratta) tutela delle regole concorrenziali; l'attenzione si concentrava essenzialmente sugli aspetti negativi degli aiuti, sugli effetti (anche solo potenzialmente) lesivi della

concorrenza. Ora si attribuisce uguale peso agli effetti pro-concorrenziali; e si riconosce che questi possono essere prevalenti in una serie di casi (misure a favore delle pmi, degli investimenti, del capitale di rischio, della ricerca, dell'innovazione). Ma vi è qualche cosa di aggiuntivo e diverso. L'interesse comunitario non si identifica più in modo esclusivo con il mercato e la concorrenza, ma si estende alle finalità sociali ormai stabilmente recepite nel diritto dell'Unione. La politica comunitaria della concorrenza non può andare disgiunta dalle politiche sociali in materia di occupazione, salute, ambiente, coesione territoriale. Il bilanciamento tra effetti positivi e negativi degli aiuti deve tenere conto anche di queste altre politiche (cfr. il Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato presentato dalla Commissione nel 2005).

Il riequilibrio fra mercato e interessi generali, che caratterizza le nuove tendenze in materia di aiuti, si proietta più in generale sui rapporti fra costituzione economica italiana ed europea. Se nelle due fasi precedenti avevamo assistito ad una prevalenza alternativamente dell'una o dell'altra, ora si va verso una composizione delle antinomie. I valori del mercato e della concorrenza conservano un ruolo centrale nel diritto dell'Unione; hanno fatto altresì larga breccia nel tessuto costituzionale interno. Ma si è anche consolidato un flusso inverso, che vede l'inserimento in sede europea di finalità sociali non dissimili da quelle che contraddistinguono il nostro sistema. In definitiva, si è andati verso un'osmosi reciproca fra i due sistemi, con l'emergere di un assetto costituzionale convergente, ispirato ai dettami di un'economia sociale di mercato (secondo il linguaggio recepito a Lisbona), che contempera valori di mercato e fini sociali.

#### *6 – Il regime degli aiuti nell'attuale congiuntura di crisi*

Siamo così giunti al momento attuale, alla gravissima crisi economica e finanziaria che lo caratterizza, ai massicci interventi statali per ridare stabilità finanziaria al sistema e sostenere investimenti e occupazione. In questa situazione ci si interroga circa la "tenuta" del mercato comune e delle regole comunitarie di concorrenza, in special modo in materia di aiuti. Il tema richiederebbe una trattazione apposita. Mi limito in questa sede ad alcune considerazioni.

Le attese di quanti speravano che la situazione di crisi potesse promuovere uno scatto qualitativo dell'integrazione europea sono andate deluse. Non sono mancate, specie nella fase iniziale della crisi, voci autorevoli di chi propugnava un governo europeo dell'economia, capace di agire centralmente tramite risorse dell'Unione. Ma queste voci si sono infrante contro il solito muro delle resistenze nazionali, del timore di taluni paesi di dover sopportare oneri eccessivi a vantaggio di altri, della scarsa sensibilità per il comune interesse europeo. L'idea di emettere *eurobonds* per finanziare progetti europei non ha trovato, almeno finora, i necessari consensi. Così le azioni sono state attuate da ciascuno Stato singolarmente, con risorse attinte dal proprio bilancio statale e in base a logiche nazionali. All'Unione è rimasta una funzione di coordinamento, peraltro di carattere generale e priva di efficacia vincolante, quindi non in grado per sé di evitare misure disomogenee. Negli Stati Uniti sarebbe stato impensabile che le misure anti-crisi fossero affidate ai singoli Stati invece che ad un piano federale. Per l'Europa – bisogna constatarlo - questa prospettiva è al momento lontana.

Per altro verso non si è assistito, finora, al temuto collasso del mercato comune. Qualche governo aveva avanzato l'idea di una sospensione generalizzata delle regole comunitarie sugli aiuti. A questo fine ci sarebbe voluta una (improbabile) delibera unanime del Consiglio ai sensi dell'art. 88 n. 2 TCE, oppure una forzatura interpretativa della deroga ex art. 87 n.3 lett. b TCE (aiuti giustificati da un grave turbamento dell'economia). Né l'una né l'altra ipotesi si è verificata. Valgono le esenzioni per categoria già in vigore (la soglia *de minimis* è stata peraltro elevata da 200 a 500 mila euro), e ad esse gli Stati possono ricorrere senza previa notifica e approvazione della Commissione. Ma, per il resto, notifica e approvazione continuano ad essere necessarie. La Commissione si è affrettata a fornire orientamenti circa il modo in cui intende applicare la deroga dell'art. 87 n.3. b nei due settori principali di intervento, la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie (comunicazioni del 13 ottobre e 5 dicembre 2008) e il finanziamento delle imprese in crisi (comunicazioni del 17 dicembre 2008 e 25 febbraio 2009). Si è sforzata per questa via di stabilire condizioni e limiti che servano a scongiurare indebite distorsioni della concorrenza.

Nel complesso si può dire che fin qui il sistema ha tenuto. Gli Stati hanno preventivamente notificato i progetti di aiuto, la Commissione li ha rapidamente esaminati, i progetti sono stati generalmente approvati, in qualche caso previa eliminazione di misure chiaramente protezionistiche (ad esempio, la pretesa francese di condizionare gli aiuti all'auto al mantenimento della produzione e dell'occupazione in Francia). Non sembra dunque essersi verificato il temuto capovolgimento della regola comunitaria: da aiuti sempre vietati salvo autorizzazione, ad aiuti sempre autorizzati salvo divieto (De Andreis, Marè, Perissich, 2009). Si potrebbe obiettare che l'ossequio alle regole è solo esteriore, che l'approvazione della Commissione è divenuta una mera formalità. Ma - lo si è detto - non sempre è andata così; e, d'altra parte, le misure varate dagli Stati tendono a conformarsi agli indirizzi della Commissione. Certo, i rischi per il mercato unico e la concorrenza non sono finiti. Occorre vedere se la Commissione avrà la forza di far rispettare le condizioni e i limiti da essa medesima stabiliti, in particolare quelli di carattere temporale. Più in generale, resta l'incognita della strategia di uscita dalla crisi, e dei guasti nel frattempo intervenuti. Il giudizio rimane dunque necessariamente sospeso.

Sull'autorevolezza della Commissione molti dubbi sono stati espressi. Sperabilmente il periodo più critico di fine mandato sta passando; e presto ci sarà la nuova Commissione (e un nuovo Presidente?). Sta di fatto che anche in materia di aiuti si è assistito ad uno spostamento dell'equilibrio istituzionale. Per molto tempo la Commissione ha svolto in questo campo un ruolo esclusivo, ad un tempo regolatorio e amministrativo. Dalla fine degli anni '90 il Consiglio ha assunto una funzione più attiva. Ha incalzato la Commissione chiedendole di semplificare, modernizzare e chiarire le regole applicabili in materia di aiuti. Ha esercitato (per la prima volta) il potere normativo che gli attribuisce l'art. 89 TCE, adottando i regolamenti 994/98 e 659/99. Il ruolo del Consiglio si è accentuato nell'attuale situazione di crisi. E' stato il Consiglio Ecofin del 7 ottobre a proclamare l'urgente necessità dell'intervento pubblico; a stabilire che l'intervento sarebbe stato attuato a livello nazionale, ma in un quadro coordinato e secondo principi comuni. Alla Commissione è stato chiesto di emanare a breve i necessari orientamenti applicativi e di reagire in tempi strettissimi alle misure notificate

dagli Stati. Un compito che la Commissione ha assolto e sta assolvendo diligentemente, pur nella cornice istituzionale ora descritta.

### *7 – Il fattore euro*

A fronte del ruolo (relativamente) ridimensionato della Commissione emerge rafforzato quello della Banca centrale europea. Con la manovra sui tassi di interesse e le iniezioni di liquidità, la Bce sta supplendo all'assenza di un governo europeo dell'economia, verosimilmente sollecitata dagli stessi governi nazionali o comunque senza la loro opposizione. Il che induce a riflettere circa il fattore euro nell'attuale congiuntura e il suo impatto sulla costituzione economica dell'Europa. Un raffronto con la crisi degli anni '70 può servire ad illustrare il punto.

Come già accennato (*supra*, n. 3), la crisi petrolifera di quegli anni ha causato nei paesi industrializzati una pesante caduta della produzione e dell'occupazione e il conseguente ricorso a interventi statali di sostegno della domanda e degli investimenti. Anche allora la Commissione ha ammesso, in materia di aiuti, la deroga *ex art. 87 n. 3.b* (a quel tempo *art. 92 n. 3.b*) per riconosciuto grave turbamento dell'economia dei paesi membri (Relazione sulla politica della concorrenza, 1975). Sotto questo profilo esiste dunque un parallelismo con la congiuntura attuale. A differenziare le due situazioni sta peraltro il fatto che la crisi economica di allora si è accompagnata in Europa con una (non meno grave) crisi monetaria. Venuto meno il sistema di Bretton Woods, e in assenza di un autonomo ancoraggio europeo, la Comunità ha vissuto una stagione di fluttuazione delle monete e di tassi di inflazione di dimensioni sconosciute nei due decenni precedenti. I paesi più deboli sono stati costretti ad avvalersi ripetutamente delle clausole di salvaguardia ai sensi degli (allora vigenti) articoli 108 e 109 del Trattato. Le deroghe alle norme comunitarie non hanno investito quindi la sola disciplina degli aiuti, ma il mercato comune nel suo insieme, specie il settore dei pagamenti correnti e dei movimenti di capitale, con misure restrittive che hanno toccato la stessa libera circolazione delle merci. E' significativo che l'uscita della crisi alla fine degli anni '70 abbia coinciso con l'istituzione del sistema monetario europeo (SME).

Grazie all'euro non si sono ora ripetute le turbolenze di quegli anni. La funzione positiva dell'euro nell'attuale congiuntura è generalmente riconosciuta; e, per inciso, dovrebbe indurre ad un ripensamento quanti dubitano del valore aggiunto dell'Europa. Preme qui sottolineare la stretta correlazione fra stabilità monetaria e mercato unico. Negli anni '70 l'assenza della prima ha pregiudicato seriamente il secondo. Ora si sta verificando l'ipotesi inversa. L'unione monetaria modera e orienta le politiche nazionali. Avviene così che, pur in assenza di un governo europeo dell'economia, gli interventi di stimolo per la ripresa economica tendano a distribuirsi fra i singoli Stati in ragione della salute dei rispettivi bilanci; e che i governi nazionali siano indotti ad astenersi da misure protezionistiche che, innestando reazioni a catena, finirebbero per compromettere il funzionamento del mercato interno e, di riflesso, anche dell'unione monetaria. In definitiva, la tenuta dell'euro e del mercato vanno in parallelo.

Il fattore euro opera dunque nelle due direzioni, di contenere le misure di aiuto da parte degli Stati più indebitati e di favorirle nel caso di Stati con i bilanci in ordine. Ne dovrebbe risultare una complementarietà degli interventi pubblici statali, in funzione di un equilibrio complessivo europeo. Nella stessa direzione si muove la Bce, con gli strumenti di politica monetaria che essa può azionare direttamente. Si delinea in tal modo una costituzione economica dell'Europa suscettibile, tramite l'euro, di stemperare i rischi di politiche nazionali di aiuto autonome e scoordinate e di orientarle verso obiettivi comuni.