LA COMPATIBILITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA DELLE GRANDI IMPRESE IN CRISI CON IL DIRITTO COMUNITARIO DELLA CONCORRENZA: QUALCHE MIGLIORAMENTO ... E NUOVI GUAI.

Mediante l'art. 54, la legge comunitaria relativa agli anni 1995-1997 ha ristretto l'ambito di applicazione dell'amministrazione straordinaria per le grandi imprese in crisi, prevista dal d.lg. 30 gennaio 1979, n. 26 (in *GU* n. 36, del 4 febbraio 1979, convertito con modificazioni dalla lg. 3 aprile 1979, n. 95, *ibid*., n. 94 del 4 aprile 1979, noto come "legge Prodi"), escludendo dalla possibilità di accedere a tale procedura le società che divengono insolventi a causa dell'obbligo di restituire aiuti di Stato (di ammontare non inferiore al 51% del capitale sociale versato e comunque a 50 miliardi di lire) incompatibili con il mercato comune, di cui esse abbiano illegittimamente goduto perché concessi dai pubblici poteri in violazione dell'art. 93, comma 3, del Trattato, senza cioè notificare il progetto delle sovvenzioni alla Commissione ed attenderne la preventiva autorizzazione prima di porle in atto. I motivi che hanno condotto all'abrogazione di questo aspetto della legge Prodi vengono chiaramente alla luce da una breve ricostruzione della sua storia.

Originariamente la legge Prodi non contemplava detto caso tra quelli che consentivano alle grandi imprese in crisi di ottenere l'amministrazione straordinaria, in modo da continuare la propria attività evitando l'apertura di una procedura concorsuale.

Quando il controllo della Commissione sugli aiuti di Stato divenne più incisivo e sistematico, si profilò all'orizzonte la concreta minaccia di chiusura per quelle imprese gravemente deficitarie che, senza procedere alla loro effettiva ristrutturazione, venivano artificialmente mantenute in vita dal Governo italiano grazie a cospicue (e mai notificate, come invece imponeva il Trattato) somministrazioni di sovvenzioni incompatibili con il mercato comune. La Commissione iniziò infatti ad esigere non solo la cessazione delle misure di aiuto non accompagnate da serie politiche di risanamento aziendale, ma anche la restituzione di siffatti finanziamenti da parte delle imprese beneficiarie, le quali divenivano così insolventi essendo totalmente incapaci – una volta private del sostegno pubblico – di funzionare secondo i dettami dell'economia di mercato. Al fine di scongiurarne l'inevitabile chiusura, il legislatore italiano (d.lg. 23 gennaio 1993, n. 17, *ibid*., n. 17 del 25 gennaio 1993, convertito dalla lg. 25 marzo 1993, n. 80, *ibid*., n. 71 del 26 marzo 1993) estese anche a queste società i vantaggi della legge Prodi. Come noto, essi consistono, in primo luogo, nella sottrazione alle procedure concorsuali e nel congelamento dei debiti; in secondo luogo, nella prestazione di una garanzia statale, la quale consente alle imprese poste in amministrazione straordinaria di ottenere dalle banche la liquidità necessaria per proseguire l'attività produttiva; in terzo luogo, nei numerosi trattamenti di favore (di cui *infra*) nascosti nei meandri della nostra legislazione.

Seppure con ritardo più che decennale, la Commissione ha contestato (decisione del 20 marzo 1996, n. 96/434/CE, in *GUCE* L 180 del 19 luglio 1996, p. 31) questa prassi del nostro paese, considerandola un'inaccettabile elusione della

disciplina comunitaria in materia di aiuto di Stato e, in particolare, dell'obbligo di recuperare le sovvenzioni incompatibili con il mercato comune erogate violando l'art. 93, comma 3, citato. Obbligo che, secondo la giurisprudenza costante della Corte (sentenze del 21 marzo 1990, causa C-142/87, *Tubemeuse*, in *Raccolta,* 1990, p.I-959; del 23 febbraio 1995, in causa C-349/93, *Aluminia e Comsal*, *ibid*., 1995, p.I-343), sussiste sebbene la restituzione di simili aiuti possa portare al fallimento delle imprese che li hanno percepiti.

A fronte della reazione della Commissione, il legislatore italiano si è quindi visto costretto a cancellare le norme che estendevano illegittimamente i benefici della legge Prodi alle imprese in questione.

L'abrogazione di tale parte della legge Prodi non deve però lasciare pensare che le rimanenti ipotesi, in cui resta oggi possibile disporre l'amministrazione straordinaria, non presentino alcun problema di compatibilità con il diritto comunitario. La legge Prodi continua infatti a non condizionare né la sottrazione dell'impresa insolvente alle procedure concorsuali, né la concessione in suo favore dell'anzidetta garanzia statale, alla preventiva predisposizione di un piano di ristrutturazione aziendale che lasci prevedere – sulla base di un rigoroso esame economico-finanziario – il raggiungimento del risanamento entro un termine ragionevole. In sostanza, la legge Prodi permette ancora di mantenere attiva l'impresa in crisi grazie a ingenti interventi finanziari da parte dei pubblici poteri, senza procurare un'adeguata e credibile contropartita a livello comunitario (sentenza della Corte del 17 settembre 1980, causa C-730/79, *Philip Morris Holland BV*, in *Raccolta*, 1980, p.2671) per rendere accettabile la distorsione della concorrenza

causata dalla presenza di un soggetto che opera in modo assolutamente svincolato dalle regole di mercato.

Mediante una comunicazione di carattere generale (n. 94/2 395/02 in *GUCE* C 395 del 31 dicembre 1994, p. 4), la Commissione ha reso noto di considerare siffatti vantaggi, concessi all'impresa posta in amministrazione straordinaria, aiuti di Stato vietati dall'art. 92, comma 1, del Trattato CE. Questo orientamento è stato anche seguito nell'ambito del Trattato CECA, le cui norme in materia di aiuti di Stato presentano varie analogie con quelle del Trattato CE, specie quando si tratta di individuarli. Proprio nei confronti di alcune acciaierie poste in amministrazione straordinaria, la Commissione ha adottato le sue prime decisioni. Nel caso *Altiforni e Ferriere di Servola* (decisione del 27 marzo 1996, n. 96/515/CECA, in *GUCE* L 261 del 27 agosto 1996, p.11), è stata infatti imposta la revoca della garanzia statale disposta dalla legge Prodi. Nel caso *Ferdofin* (del 30 aprile 1997, n. 97/754/CECA, in *GUCE* L 305 dell'11 novembre 1997, p. 25), invece, la Commissione ha considerato sovvenzioni anche varie agevolazioni previste dalla legislazione fallimentare, fiscale e previdenziale, di cui l'impresa posta in amministrazione straordinaria aveva usufruito, consistenti nella sostanziale esenzione dall'imposta di registro sui trasferimenti d'azienda nonché dagli obblighi di pagare interessi, pene pecuniarie, sanzioni e penalità di mora per il ritardato o omesso versamento dell'imposta sul reddito e dei contributi sociali e previdenziali. Sebbene quest'ultima decisione non sia stata impugnata dal Governo italiano, la correttezza della prassi seguita dalla Commissione riguardo alla legge Prodi passerà probabilmente al vaglio della Corte grazie ad una questione pregiudiziale, attualmente ancora pendente (causa C-200/97),

sollevata dalla nostra Corte di Cassazione (la quale ha stranamente ritenuto che le sovvenzioni ad un'acciaieria siano soggette al Trattato CE e non a quello CECA) nel corso di un giudizio su una vertenza tra i suddetti *Altiforni e Ferriere di Servola* e la società *Ecotrade* (l'Avvocato Generale FENNELLY ha presentato le sue conclusioni il 16 luglio 1998, *inedite*, le quali contengono una approfondita analisi sulla rilevanza della legge Prodi agli effetti delle norme dei Trattati CE e CECA in materia di aiuti di Stato).

Giacché per effetto dell'immissione in amministrazione straordinaria un'impresa insolvente pare godere delle predette sovvenzioni, nel contesto del Trattato CE ogni singolo caso di applicazione della legge Prodi va notificato – ai sensi dell'art. 93, comma 3, menzionato – dal Governo italiano (che attualmente rifiuta di farlo, tranne quando l'amministrazione straordinaria sia accompagnata dalla concessione della garanzia statale) alla Commissione. Quest'ultima procederà quindi a valutare di volta in volta se tali aiuti siano compatibili con il mercato comune, e cioè ricadano nelle deroghe previste dai commi 2 e 3 dell'art. 92 del Trattato CE. Pertanto l'amministrazione straordinaria potrà essere legittimamente disposta solo dopo che la Commissione abbia dato il proprio assenso (per alcune osservazioni sulle ripercussioni esercitate dalle norme del Trattato sul funzionamento della legge Prodi, mi permetto di rinviare al mio scritto *Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e regole comunitarie in materia di aiuti di Stato*, in *Dir. Unione Europea*, 1996, p. 751).

ERMENEGILDO MARIO APPIANO