



Il Tribunale annulla in parte la decisione della Commissione relativa ai diversi aiuti concessi alla ING in ragione della crisi finanziaria

La Commissione non ha nella specie dimostrato che la modifica delle condizioni di rimborso di un apporto in capitali comportava un vantaggio che un investitore privato nella medesima situazione non avrebbe concesso.

La ING Groep NV (ING), con sede in Amsterdam (Paesi Bassi), fornisce servizi bancari, di assicurazione e di gestione di patrimoni a oltre 85 milioni di clienti in più di 40 paesi. Con 125 000 dipendenti e un bilancio consolidato di 1 332 miliardi di euro alla fine del 2008 è uno degli istituti finanziari più importanti del mondo.

Aiuti concessi alla ING per porre rimedio a una grave perturbazione dell'economia olandese

Nel contesto della crisi finanziaria dell'autunno del 2008, segnata dal fallimento il 15 settembre 2008 della banca Lehman Brothers, vari Stati membri hanno deciso di adottare misure per preservare la stabilità e il buon funzionamento dei mercati finanziari in seno all'Unione europea.

Nei Paesi Bassi la crisi finanziaria ha provocato vari interventi dello Stato olandese, tra cui un aiuto al gruppo Fortis, la cui partecipazione olandese, ivi compresa la banca ABN Amro, sarà poi nazionalizzata il 3 ottobre 2008, e misure di ricapitalizzazione riguardanti la Aegon e la SNS Reaal il 28 ottobre 2008 e l'11 novembre 2008.

Da parte sua la ING, un istituto considerato fundamentalmente sano per tutto il periodo di tale crisi, ha costituito oggetto di tre misure di aiuto di Stato al fine di preservare la continuità del sistema di pagamenti e del mercato interbancario dei Paesi Bassi.

Il primo aiuto consisteva in un aumento di capitale realizzato l'11 novembre 2008 sotto la forma di emissione di titoli ibridi, che non conferivano diritto né al voto né al dividendo, interamente sottoscritto dallo Stato olandese. Tale operazione ha consentito alla ING di rafforzare il suo capitale di base di livello 1 di 10 miliardi di euro, facendolo passare da 6,5% a 8% dopo l'aumento di capitale.

Sulla base delle condizioni di rimborso inizialmente convenute, i titoli dovevano, su iniziativa dell'ING, o essere riscattati a 15 euro a titolo (il che rappresentava un premio di rimborso del 50% rispetto al prezzo di emissione di 10 euro) o, entro 3 anni, essere convertiti in azioni ordinarie, in ragione di uno ad uno. Se la ING avesse optato per l'opzione della conversione, lo Stato olandese avrebbe tuttavia avuto la facoltà di ottenere dalla ING il riscatto dei titoli al prezzo unitario di 10 euro maggiorato degli interessi maturati. Una cedola sui titoli sarebbe stata pagata allo Stato, solo se per le azioni ordinarie della ING fosse stato messo in pagamento un dividendo.

Tali condizioni iniziali sono state successivamente modificate per una parte dell'apporto in capitali. Le nuove condizioni, che sono state comunicate dallo Stato olandese alla Commissione, consentivano alla ING di riscattare la metà dei titoli al prezzo di emissione di 10 euro a titolo, maggiorato degli interessi maturati con riferimento alla cedola annuale dell'8,5% e di un premio di rimborso anticipato qualora la quotazione dell'azione ING fosse superiore a 10 euro. Tale operazione assicurava allo Stato olandese un tasso di rendimento interno minimo del 15%.

Il secondo aiuto consisteva in uno scambio di flusso di tesoreria vertente su attivi svalutati di un portafoglio titoli garantiti da crediti ipotecari immobiliari concessi negli Stati Uniti il cui valore era considerevolmente sceso, mentre il terzo aiuto consisteva in garanzie concesse dallo Stato olandese su debiti assunti dalla ING per oltre 12 miliardi di euro.

Esame della Commissione

A conclusione di vari procedimenti amministrativi, la Commissione si è pronunciata, con decisione del 18 novembre 2009, sulla compatibilità degli aiuti sopramenzionati con il mercato interno.

In questa decisione, la Commissione ha qualificato l'aumento di capitale della ING sottoscritto dallo Stato olandese come aiuto e ha considerato che esso in particolare, comportava un «aiuto aggiuntivo dell'ordine di 2 miliardi di euro» a seguito della modifica delle condizioni di rimborso di tale aiuto.

A conclusione della sua analisi, la Commissione ha considerato, al primo comma dell'articolo 2 della detta decisione, che «[l]'aiuto alla ristrutturazione concesso dai Paesi Bassi a vantaggio di ING costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, [CE]» e, al secondo comma, che tale «aiuto è compatibile con il mercato comune, tenuto conto degli impegni precisati nell'allegato II».

I Paesi Bassi e la ING, sostenuta quest'ultima dalla DNB, la banca centrale dei Paesi Bassi, hanno impugnato la decisione del 18 novembre 2009 dinanzi al Tribunale, in particolare, in quanto la Commissione ha ritenuto che le misure di aiuto comportassero un aiuto aggiuntivo di 2 miliardi di euro.

Giudizio del Tribunale

Secondo il Tribunale, la Commissione non poteva limitarsi a constatare che la modifica delle condizioni di rimborso dell'apporto in capitale costituiva ipso facto un aiuto di Stato senza esaminare previamente se tale modifica conferiva alla ING un vantaggio che un investitore privato che si trovasse nella medesima situazione dello Stato olandese non avrebbe concesso. Tale esame presupponeva, in particolare, la comparazione delle condizioni di rimborso iniziali con quelle modificate.

Il Tribunale constata che dalla decisione del 18 novembre 2009 non risulta che la Commissione abbia effettuato una siffatta comparazione. La Commissione si è infatti limitata ad indicare che la modifica delle condizioni di rimborso comportava un mancato guadagno per lo Stato olandese senza tener conto del fatto che le condizioni iniziali non prevedevano un obbligo, ma unicamente la facoltà per la ING di riscattare i titoli sottoscritti dallo Stato olandese entro il termine di tre anni a tal fine previsto. Inoltre, nel novembre 2008, la Commissione aveva considerato che «per riflesso del mercato in crisi», il rendimento atteso dal mercato per titoli del tipo di quelli emessi in occasione dell'apporto di capitali era del «15% o oltre». Tale rendimento era considerato dalla Commissione troppo alto ed essa si appagava in questa fase di un rendimento di «più del 10%». Da ciò consegue che la Commissione ha considerato che gli investitori privati potevano essere interessati a siffatti titoli. Il Tribunale ritiene pertanto che non era da escludere che detti investitori potessero essere ancora interessati ad un siffatto rendimento nel novembre 2009, in un momento in cui la crisi finanziaria era meno acuta e in cui è consentito ritenere che il rendimento atteso dal mercato avrebbe potuto essere meno elevato.

In questo contesto la Commissione non ha esaminato sotto quale aspetto il rendimento compreso tra il 15% e il 22% concesso allo Stato olandese a seguito della modifica delle condizioni di rimborso non corrispondesse a quanto avrebbe potuto ragionevolmente attendersi un investitore privato di fronte ad un'analoga situazione, cioè un titolare di titoli del tipo di quelli emessi in occasione dell'apporto in capitali, rimborsabili dall'emittente. Il Tribunale ritiene che la Commissione non potesse adottare la sua decisione senza tener conto di siffatti elementi e senza esaminarne l'incidenza sulla sua valutazione circa l'esistenza di un aiuto.

Il Tribunale annulla pertanto la decisione della Commissione nella misura in cui riposa sulla constatazione secondo cui la modifica delle condizioni di rimborso dell'apporto in capitali costituisce un aiuto aggiuntivo dell'ordine di 2 miliardi di euro e in cui essa valuta, di conseguenza, la compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, e in particolare, l'importanza delle misure compensative, in considerazione di un siffatto aiuto.

Alla luce di tale conclusione, per il Tribunale non è necessario esaminare gli argomenti presentati dalla ING e dalla Commissione per quanto riguarda gli impegni indicati dall'allegato II della decisione del 18 novembre 2009, dato che tali impegni presuppongono che l'aiuto alla ristrutturazione contemplato dall'articolo 2 della detta decisione sia stato correttamente qualificato, circostanza che non ricorre nel caso di specie.

IMPORTANTE: Contro la decisione del Tribunale, entro due mesi a decorrere dalla data della sua notifica, può essere proposta un'impugnazione, limitata alle questioni di diritto, dinanzi alla Corte.

IMPORTANTE: Il ricorso di annullamento mira a far annullare atti delle istituzioni dell'Unione contrari al diritto dell'Unione. A determinate condizioni, gli Stati membri, le istituzioni europee e i privati possono investire la Corte di giustizia o il Tribunale di un ricorso di annullamento. Se il ricorso è fondato, l'atto viene annullato. L'istituzione interessata deve rimediare all'eventuale lacuna giuridica creata dall'annullamento dell'atto.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna il Tribunale.

Il [testo integrale](#) della sentenza è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia

Contatto stampa: Estella Cigna Angelidis ☎ (+352) 4303 2582

Immagini della pronuncia della sentenza sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106