



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

8 aprile 2014 *

«Aiuti di Stato — Settore finanziario — Aiuto destinato a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro — Articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE — Decisione che dichiara l'aiuto compatibile con il mercato interno — Requisiti di autorizzazione dell'aiuto — Divieto di procedere ad acquisizioni — Conformità alle comunicazioni della Commissione concernenti gli aiuti al settore finanziario nel contesto della crisi finanziaria — Proporzionalità — Parità di trattamento — Principio di buona amministrazione — Obbligo di motivazione — Diritto di proprietà»

Nella causa T-319/11,

ABN Amro Group NV, con sede in Amsterdam (Paesi Bassi), rappresentata da W. Knibbeler e P. van den Berg, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da L. Flynn e S. Noë, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda intesa all'annullamento parziale della decisione 2011/823/UE della Commissione, del 5 aprile 2011, riguardante le misure C 11/09 (ex NN 53b/08, NN 2/10 e N 19/10) alle quali lo Stato [dei Paesi Bassi] ha dato esecuzione a favore del gruppo ABN Amro NV (creato a seguito della fusione tra Fortis Bank Nederland e ABN Amro N) (GU L 333, pag. 1),

IL TRIBUNALE (Terza Sezione),

composto da O. Czúcz (relatore), presidente, I. Labucka e D. Gratsias, giudici,

cancelliere: S. Spyropoulos, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 4 giugno 2013,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'inglese.

Sentenza

Fatti

- 1 Il 5 aprile 2011, la Commissione europea adottava la decisione 2011/823/UE, riguardante le misure C 11/09 (ex NN 53b/08, NN 2/10 e N 19/10) alle quali lo Stato [dei Paesi Bassi] ha dato esecuzione a favore del gruppo ABN AMRO NV (creato a seguito della fusione tra Fortis Bank Nederland e ABN AMRO N) (GU L 333, pag. 1; in prosieguo: la «decisione impugnata»).
- 2 In un contesto di crisi finanziaria, con il venir meno, nel settembre del 2008, dei prestiti interbancari, la Commissione formulava orientamenti in una serie di comunicazioni sull'elaborazione e sull'attuazione di aiuti di Stato a favore delle banche. In tali comunicazioni, la Commissione riconosceva che la gravità della crisi giustificava la concessione di aiuti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, laddove tale disposizione autorizza gli aiuti di Stato se necessari per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro.
- 3 Il 25 ottobre 2008, veniva pubblicata la comunicazione della Commissione – L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale (GU C 270, pag. 8).
- 4 A seguito della necessità, nell'autunno del 2008, per un numero crescente di Stati membri dell'Unione europea, di procedere, sotto la pressione del mercato, ad una ricapitalizzazione «preventiva» delle banche, in modo tale da consentire a quest'ultime di costituire dei coefficienti di capitale propri più elevati e da garantire la concessione di crediti a favore dell'economia reale, veniva pubblicata la comunicazione della Commissione – La ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza (GU 2009, C 10, pag. 2; in prosieguo: la «comunicazione sulla ricapitalizzazione»).
- 5 Successivamente, venivano poi state adottate, nel corso del periodo precedente l'adozione della decisione impugnata, la comunicazione della Commissione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario (GU 2009, C 72, pag. 1) e la comunicazione della Commissione sul ripristino della redditività e sulla valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato (GU 2009, C 195, pag. 9; in prosieguo: la «comunicazione sulle ristrutturazioni»). Quest'ultima comunicazione illustra i criteri che la Commissione intende applicare alle misure di aiuto alla ristrutturazione concesse alle banche nel contesto della crisi. Essa indica, al paragrafo 5, che i piani di ristrutturazione delle banche di cui trattasi devono poggiare sui tre pilastri menzionati nelle altre comunicazioni: assicurare la redditività a lungo termine del beneficiario senza aiuti di Stato, garantire una condivisione adeguata degli oneri e, infine, mostrare che sono state adottate misure adeguate al fine di limitare le distorsioni della concorrenza.
- 6 Ai fini della presente sentenza, le comunicazioni menzionate ai punti da 3 a 5 supra, considerate congiuntamente, sono denominate le «comunicazioni».
- 7 L'ABN Amro Group NV (in prosieguo: la «ricorrente» oppure l'«ABN Amro»), è un istituto finanziario con sede sociale ad Amsterdam (Paesi Bassi), che offre servizi bancari a soggetti privati, ad imprese e a clienti istituzionali in 28 paesi. La ricorrente detiene il 100% delle quote dell'ABN Amro Bank NV, la quale è organizzata intorno a due settori di clientela: la banca di sportello e di gestione del patrimonio, e la banca commerciale e di affari.

- 8 La struttura attuale dell'ABN Amro risulta da un accordo risalente al 2007 fra le società Fortis SA/NV, Royal Bank of Scotland e Banco de Santander, inteso all'acquisizione e alla scissione in più parti della vecchia società madre, l'ABN Amro Holding. In un contesto di crisi finanziaria e di incertezza quanto alla redditività nel tempo della Fortis, nell'autunno del 2008, lo Stato dei Paesi Bassi acquisiva la Fortis Bank Nederland (FBN), filiale bancaria olandese della Fortis, e talune unità commerciali dell'ABN Amro Holding (fra cui l'ABN Amro N). Lo Stato dei Paesi Bassi decideva di procedere alla fusione della FBN e dell'ABN Amro N per creare una nuova entità giuridica, ossia l'ABN Amro, secondo il piano previsto dalla Fortis nel 2007. Prima che tale fusione potesse essere realizzata, lo Stato dei Paesi Bassi doveva garantire la cessione di una parte della Hollandsche Bank-Unie e della IFN Finance BV, in conformità della decisione della Commissione del 3 ottobre 2007 che dichiara la compatibilità con il mercato comune di una concentrazione (caso COMP/M.4844 – Fortis/ABN Amro Assets) in base al regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio (GU C 265, pag. 2) (considerando 44 e 45 della decisione impugnata).
- 9 Le acquisizioni menzionate al punto precedente e le operazioni di ricapitalizzazione effettuate dallo Stato dei Paesi Bassi a favore dell'ABN Amro sono all'origine della procedura di esame C 11/2009. Nella misura in cui le diverse tappe che hanno portato all'avvio di tale procedura, il suo svolgimento e i beneficiari dell'aiuto non sono determinanti ai fini della soluzione della presente controversia, si rimanda alla loro descrizione dettagliata contenuta nei considerando da 1 a 157 della decisione impugnata. Oltre alle decisioni intermedie e provvisorie adottate dalla Commissione in relazione alle summenzionate acquisizioni ed operazioni, sono ivi descritte la prima versione di un piano di ristrutturazione per l'ABN Amro, presentata alla Commissione dallo Stato dei Paesi Bassi il 4 dicembre 2009 (in prosieguo: il «piano di ristrutturazione del dicembre 2009»), nonché la sua versione aggiornata, depositata l'8 novembre 2010 (in prosieguo: il «piano di ristrutturazione del novembre 2010»).
- 10 Nel quadro della procedura di esame, diversi scambi e incontri hanno avuto luogo fra lo Stato dei Paesi Bassi, l'ABN Amro e la Commissione nel corso del 2010 e del 2011 in ordine alla portata e alla durata del divieto di procedere ad acquisizioni, rimedio comportamentale ritenuto necessario dalla Commissione per poter considerare l'aiuto concesso all'ABN compatibile con il mercato interno.
- 11 Non avendo potuto raggiungere un accordo, segnatamente, in ordine alle modalità di detto divieto, la Commissione adottava la decisione impugnata in forma condizionale, in conformità dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU L 83, pag. 1). L'Istituzione afferma ivi, in conclusione, che l'ABN Amro ha ricevuto un aiuto di Stato sotto forma di un aiuto alla ricapitalizzazione per un valore stimato compreso tra EUR 4,2 miliardi e EUR 5,45 miliardi (ossia, fra il 2,75% e il 3,5% rispetto ai suoi attivi ponderati in funzione dei rischi), nonché di un importo di tesoreria pari a EUR 71,7 miliardi (considerando 279 e 280 nonché articolo 1 della decisione impugnata). Essa ritiene che il piano di ristrutturazione del dicembre 2009, aggiornato dal piano di ristrutturazione del novembre 2010, garantisca in termini sufficienti le possibilità di ripristino della redditività a lungo termine dell'ABN Amro, prevede una condivisione degli oneri sufficiente e contiene misure adeguate per limitare indebite distorsioni della concorrenza. Pertanto, essa dichiara il piano di ristrutturazione del dicembre 2009 aggiornato dal piano di ristrutturazione del novembre 2010 in linea, a determinate condizioni, con la comunicazione sulle ristrutturazioni (considerando 331 della decisione impugnata).
- 12 Le condizioni alle quali l'aiuto è considerato compatibile con il mercato interno di cui all'articolo 1 della decisione impugnata vengono specificate agli articoli da 3 a 9 della decisione medesima.
- 13 Il divieto di procedere ad acquisizioni sancito all'articolo 5 della decisione impugnata, unica disposizione la cui validità è controversa nell'ambito del presente ricorso, così recita:

«1. [L'ABN Amro] non acquisisce il controllo di più del 5% di qualsiasi impresa.

2. In deroga al paragrafo 1, [l'ABN Amro] può effettuare acquisizioni se il prezzo di acquisto cumulativo lordo totale (esclusi l'assunzione o il trasferimento di debiti in relazione a tali acquisizioni) pagato dal[l'ABN Amro] per tutte le acquisizioni per un periodo di tre anni dalla data della [decisione impugnata] è inferiore a [riservato]¹ milioni di EUR.

Il divieto di cui al paragrafo 1 non si applica alle acquisizioni di private equity da parte del[l'ABN Amro] se si inseriscono nel suo piano aziendale e nel bilancio previsto della sua divisione "Private Equity" presentati alla Commissione il 5 ottobre 2010.

Il divieto di cui al paragrafo 1 si applica anche alle [riservato] partecipazioni al capitale di rischio assunte dalla divisione "Energy, Commodities and Transportation" del[l'ABN Amro] a sostegno della sua normale attività di finanziamento se si inseriscono nel piano aziendale del[l'ABN Amro] e nel bilancio previsto di tale divisione presentati alla Commissione il 10 gennaio 2010.

(...)

3. Il divieto di cui al paragrafo 1 si applica per almeno tre anni dalla data della [decisione impugnata] o, se successiva, fino alla data in cui la partecipazione azionaria dei Paesi Bassi nel[l'ABN Amro] non si riduce a un livello inferiore al 50%. Tale divieto cessa di essere applicato al massimo dopo cinque anni dalla data della [decisione impugnata].

Qualora il divieto di cui al paragrafo 1 si applichi per più di tre anni dalla data della [decisione impugnata], il prezzo di acquisto cumulativo lordo totale applicabile ai sensi del primo comma o del paragrafo 2 aumenta di [riservato] milioni di EUR all'anno».

Procedimento e conclusioni

- 14 Con atto introduttivo del 14 giugno 2011, l'ABN Amro ha proposto il presente ricorso.
- 15 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di avviare la fase orale del procedimento e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'articolo 64 del regolamento di procedura del Tribunale, ha rivolto alcuni quesiti scritti alle parti, che hanno risposto entro il termine impartito.
- 16 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza che ha avuto luogo il 4 giugno 2013.
- 17 All'udienza, il Tribunale ha chiesto all'ABN Amro di precisare la propria richiesta di un trattamento riservato nei confronti del pubblico di talune informazioni contenute nei documenti processuali, richiesta alla quale essa ha ottemperato nel termine impartito. La Commissione è stata invitata a presentare osservazioni in relazione a tale domanda, invito al quale essa ha parimenti ottemperato nel termine impartito.
- 18 La fase orale è stata chiusa il 16 luglio 2013.
- 19 L'ABN Amro chiede che il Tribunale voglia:
 - annullare l'articolo 5 della decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.

¹ — Dati riservati omessi.

20 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso parzialmente irricevibile e infondato per il resto;
- condannare l'ABN Amro alle spese.

In diritto

21 A sostegno del proprio ricorso, l'ABN Amro deduce due motivi. Nell'ambito del primo motivo, essa rimette in discussione la portata del divieto impostole di procedere ad acquisizioni. Nell'ambito del secondo motivo, essa ne contesta la durata.

Sul primo motivo, concernente la portata del divieto di procedere ad acquisizioni

22 L'ABN Amro fa valere che l'aiuto concessole non comporta distorsioni della concorrenza, in quanto esso non è stato reso necessario da un'assunzione di eccessivi rischi. Alla luce di tale circostanza, la portata del divieto di procedere ad acquisizioni impostole, nei limiti in cui esso concerne il controllo di più del 5% di qualsiasi impresa e le eccezioni sino formulate tassativamente, sarebbe eccessivamente ampia e contraria a quanto richiesto, segnatamente, dalla comunicazione sulle ristrutturazioni. Inoltre, il divieto di cui trattasi sarebbe più ampio di quelli imposti in altre decisioni contemporanee in materia di aiuti di Stato al settore finanziario. Ancora, la Commissione non avrebbe tenuto sufficientemente conto delle formulazioni alternative del suddetto divieto, giustificate dalle circostanze particolari del caso di specie, proposte dallo Stato dei Paesi Bassi e dall'ABN Amro nel corso della procedura di esame.

23 Tali censure sono articolate su quattro capi, vertenti, rispettivamente, sulla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, nonché sull'erronea applicazione delle comunicazioni, sulla violazione del principio di proporzionalità, sulla violazione del principio della parità di trattamento, sulla violazione del principio di buona amministrazione nonché sul difetto di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE.

Sul primo capo, relativo alla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE nonché all'erronea applicazione delle comunicazioni

24 Questo capo contiene due censure, attinenti, da un lato, alla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e, dall'altro, all'erronea applicazione delle comunicazioni. Inizierò con l'esame della seconda censura.

– Sulla seconda censura, relativa all'erronea applicazione delle comunicazioni

25 In via preliminare, sono necessarie talune precisazioni per quanto attiene all'ambito dell'analisi di tale censura.

26 In primo luogo, il divieto di procedere ad acquisizioni fa parte delle condizioni poste dalla Commissione agli articoli da 3 a 9 della decisione impugnata per poter dichiarare l'aiuto di Stato concesso dallo Stato dei Paesi Bassi all'ABN Amro compatibile con il mercato interno, in conformità dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 659/1999, che autorizza la Commissione a concludere il procedimento d'indagine formale con una decisione positiva accompagnata da condizioni che le consentano di considerare l'aiuto di cui trattasi compatibile con il mercato interno. La condizione controversa rientra, pertanto, nell'ambito dell'esame della compatibilità della misura di aiuto in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE effettuato dalla Commissione.

- 27 La Commissione rammenta, giustamente, che essa, ai fini dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, gode di un ampio potere discrezionale il cui esercizio comporta complesse valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi nel contesto dell'Unione (sentenze del Tribunale del 6 aprile 2006, Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke/Commissione, T-17/03, Racc. pag. II-1139, punto 41, e del 12 maggio 2011, Région Nord-Pas-de-Calais e Communauté d'agglomération du Douaisis/Commissione, T-267/08 e T-279/08, Racc. pag. II-1999, punti 129 e 132).
- 28 Al fine di esercitare tale potere, essa può darsi norme di massima per mezzo di atti quali le comunicazioni, purché tali norme non si discostino dalle disposizioni del Trattato (v. sentenza Région Nord-Pas-de-Calais e Communauté d'agglomération du Douaisis/Commissione, punto 27 supra, punto 130 e la giurisprudenza citata).
- 29 Come rammentato dall'ABN Amro, la Commissione, adottando norme di comportamento ed annunciando, con la loro pubblicazione, che esse verranno da quel momento in avanti applicate ai casi a cui esse si riferiscono, si autolimita nell'esercizio di detto potere discrezionale e non può discostarsi da tali norme, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi giuridici generali, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento (v. sentenza della Corte dell'11 settembre 2008, Germania e a./Kronofrance, C-75/05 P e C-80/05 P, Racc. pag. I-6619, punto 60 e la giurisprudenza citata). In tal senso, nel settore specifico degli aiuti di Stato, la Commissione è vincolata dagli inquadramenti e dalle comunicazioni che adotta, sempre che questi non derogino alle norme del Trattato e siano accettati dagli Stati membri (v. sentenza Germania e a./Kronofrance, cit., punto 61 e la giurisprudenza citata). Spetta pertanto al giudice accertare se la Commissione abbia rispettato le norme che si è autoimposta (v. sentenza Région Nord-Pas-de-Calais e Communauté d'agglomération du Douaisis/Commissione, punto 27 supra, punto 131 e la giurisprudenza citata).
- 30 In secondo luogo, nell'ambito della presente censura, non è controverso il controllo dell'esame della compatibilità dell'aiuto di cui trattasi, bensì la questione se la Commissione, assoggettando la decisione di compatibilità alla condizione del divieto di procedere ad acquisizioni come quelle definite all'articolo 5 della decisione impugnata, abbia rispettato le comunicazioni alle quali è vincolata, in conformità della giurisprudenza rammentata al punto 29 supra.
- 31 Le comunicazioni, delle quali l'ABN Amro non contesta né la legittimità né l'applicabilità, richiamano il potere discrezionale della Commissione per quanto riguarda le condizioni che devono essere soddisfatte per poter dichiarare la compatibilità con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE di una misura di aiuto che pone rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, segnatamente allorché si tratta di formulare misure strutturali o comportamentali. L'esistenza di un siffatto potere, espressione del margine discrezionale lasciato alla Commissione al fine di statuire sulla compatibilità di una misura di aiuto, deve essere presa in considerazione in sede di analisi delle censure attinenti alla violazione delle comunicazioni (v., in tal senso e per analogia, sentenza del Tribunale del 9 luglio 2008, Alitalia/Commissione, T-301/01, Racc. pag. II-1753, punto 527).
- 32 In terzo luogo, la legittimità del divieto di procedere ad acquisizioni non può essere valutata isolando tale misura dal contesto in cui si inserisce, avuto riguardo agli obiettivi delle ristrutturazioni delle banche imposte nell'ambito delle comunicazioni e all'importanza del profilo di rischio della banca beneficiaria nell'analisi della compatibilità dell'aiuto. Inoltre, poiché le misure strutturali e comportamentali completano il piano di ristrutturazione proposto dallo Stato membro alla Commissione al fine di consentire a quest'ultima di dichiarare un aiuto compatibile con il mercato interno, è l'insieme delle misure così imposte che è stato valutato dalla Commissione nella sua analisi della compatibilità dell'aiuto. L'ABN Amro non contesta, d'altronde, la posizione della Commissione secondo cui il divieto di procedere ad acquisizioni non può essere valutato isolatamente.
- 33 In quarto luogo, le parti sono concordi sul triplice obiettivo perseguito dalle misure di ristrutturazione imposte alle banche beneficiarie di aiuti di Stato nell'ambito delle comunicazioni, fra le quali, segnatamente, la comunicazione sulle ristrutturazioni, specificamente invocata nella decisione

impugnata per giustificare l'imposizione del divieto in oggetto di procedere ad acquisizioni, ossia la redditività a lungo termine dell'organismo beneficiario, la limitazione dell'aiuto al minimo necessario e la limitazione delle distorsioni della concorrenza.

- 34 È alla luce di tali principi che occorre esaminare le due linee argomentative dell'ABN Amro, le quali prendono in considerazione, da un lato, la giustificazione del divieto di procedere ad acquisizioni e, dall'altro, l'assenza di disposizioni nella decisione impugnata che consentano la presentazione ai fini dell'approvazione di specifiche transazioni.
- 35 In primo luogo, quanto alla giustificazione del divieto di procedere ad acquisizioni, secondo l'ABN Amro, tale divieto è eccessivamente severo rispetto ai principi contenuti nelle comunicazioni, in quanto, in sostanza, esso si applica, da un lato, a qualsiasi tipo di impresa, e non unicamente alle imprese concorrenti o agli istituti finanziari, e, dall'altro, a partire dall'acquisizione di una partecipazione minoritaria del 5%.
- 36 La Commissione motiva l'intenzione di procedere ad acquisizioni, segnatamente ai considerando da 309 a 313 della decisione impugnata, i quali così recitano:
- «(309) Un piano di ristrutturazione deve indicare chiaramente che l'aiuto è rimasto limitato al minimo necessario. I costi legati alla ristrutturazione non devono essere sostenuti soltanto dallo Stato, ma nella massima misura possibile anche da chi ha investito nella banca. In altre parole, la banca e chi ne detiene il capitale devono contribuire alla ristrutturazione per quanto possibile con le proprie risorse. L'aiuto alla ristrutturazione deve limitarsi a coprire i costi che sono necessari per il ripristino della redditività. Ne consegue che un'impresa non deve ricevere risorse pubbliche che potrebbero essere utilizzate per finanziare attività che distorcono il mercato e non sono connesse al processo di ristrutturazione come, ad esempio, le acquisizioni (...)
- (310) La [comunicazione sulle ristrutturazioni] rammenta che il divieto di acquisizioni è indispensabile per mantenere l'aiuto limitato al minimo necessario. Il punto (23) della [comunicazione sulle ristrutturazioni] precisa esplicitamente che “un'impresa non dovrebbe ricevere risorse pubbliche che potrebbero essere utilizzate per finanziare attività che distorcono il mercato e non sono connesse al processo di ristrutturazione. Ad esempio, le acquisizioni di partecipazioni in altre imprese o i nuovi investimenti non possono essere finanziati attraverso aiuti di Stato a meno che questo non sia essenziale per il ripristino della redditività di un'impresa”.
- (311) La [comunicazione sulle ristrutturazioni] lega anche il divieto di acquisizioni alle distorsioni della concorrenza. Nei punti 39 e 40, la comunicazione spiega che “gli aiuti di Stato non devono essere utilizzati a scapito di concorrenti che non godono di un sostegno pubblico simile” e che “le banche non dovrebbero utilizzare gli aiuti di Stato per acquisire imprese concorrenti. Tale condizione dovrebbe applicarsi per almeno tre anni e può valere fino alla fine del periodo di ristrutturazione, a seconda dell'entità e della durata dell'aiuto”.
- (312) In linea con il punto (40) della comunicazione sulle ristrutturazioni, l'aiuto può essere dichiarato compatibile soltanto a condizione che [l'ABN Amro] si attenga rigorosamente al divieto di acquisizioni (...) nei tre anni successivi alla data della presente decisione. Il divieto di acquisizioni deve essere prorogato se lo Stato dei Paesi Bassi continua a possedere più del 50% del[l'ABN Amro] dopo tre anni. Il divieto di acquisizioni non deve tuttavia essere prorogato per un periodo superiore a cinque anni. Anche se parte dell'aiuto è già stata riscattata, alcune misure (...) non possono essere riscattate dalla banca a causa della forma in cui sono state concesse (ossia, non nella forma di uno strumento di debito ibrido). La fine della proprietà dello Stato serve a valutare quando cessa il vantaggio derivante dall'aiuto.

- (313) La Commissione osserva che il piano di ristrutturazione del dicembre 2009 (integrato il 23 marzo 2010 con le previsioni finanziarie per lo scenario più sfavorevole) riportava già che [l'ABN AMRO] era diventat[a] un'entità redditizia che avrebbe ottenuto un rendimento del capitale netto soddisfacente e che avrebbe dovuto realizzare utili soddisfacenti nelle condizioni economiche peggiori. Il [piano di ristrutturazione del novembre 2010] ha confermato questa analisi. Il ripristino della redditività non è basato su acquisizioni. Un divieto di acquisizioni non è pertanto in contrasto con il ripristino della redditività».
- 37 In primo luogo, a parere dell'ABN Amro, in sostanza, contrariamente all'ampio divieto ad essa imposto all'articolo 5 della decisione impugnata, devono essere vietate solo le acquisizioni che abbiano un impatto sulla concorrenza. Essa invoca, a tal riguardo, segnatamente, i paragrafi 39 e 40 della comunicazione sulle ristrutturazioni, nonché il secondo periodo del suo paragrafo 23. Ciò risulterebbe del pari dalla comunicazione della Commissione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario, avente ad oggetto l'imposizione di misure di salvaguardia per impedire il finanziamento di una strategia di crescita delle banche beneficiarie a scapito dei concorrenti.
- 38 L'ABN Amro aggiunge che il considerando 312 della decisione impugnata, il quale rammenta il carattere generale del divieto impostole, contiene un'interpretazione erronea del paragrafo 40 della comunicazione sulle ristrutturazioni, nella parte in cui quest'ultimo si limita a contemplare le acquisizioni di imprese concorrenti.
- 39 È giocoforza constatare che gli argomenti dedotti dall'ABN Amro poggiano su una lettura erronea della decisione impugnata e della comunicazione sulle ristrutturazioni, in conformità della quale è stato formulato il divieto di procedere alle acquisizioni di cui trattasi, come si evince dai considerando da 309 a 312 della decisione impugnata, citati al punto 36 supra.
- 40 Il paragrafo 23 della comunicazione sulle ristrutturazioni costituisce il fondamento principale del divieto di procedere ad acquisizioni imposto nella specie, come si evince chiaramente dai considerando 309 e 310 della decisione impugnata, i quali fanno parte del punto 6.3.2 della stessa, intitolato «Condivisione degli oneri/minimo necessario».
- 41 Il suddetto paragrafo 23 è incluso nel punto 3 della comunicazione sulle ristrutturazioni, intitolato «Contributo proprio del beneficiario (condivisione degli oneri)», e indica, alla rubrica «Limitazione dei costi di ristrutturazione», quanto segue:
- «Gli aiuti alla ristrutturazione dovrebbero limitarsi alla copertura dei costi necessari al ripristino della redditività. Questo significa che un'impresa non dovrebbe ricevere risorse pubbliche che potrebbero essere utilizzate per finanziare attività che distorcono il mercato e non sono connesse al processo di ristrutturazione. Ad esempio, le acquisizioni di partecipazioni in altre imprese o i nuovi investimenti non possono essere finanziati attraverso aiuti di Stato a meno che questo non sia essenziale per il ripristino della redditività di un'impresa (...)».
- 42 Tale paragrafo 23 rimanda, nella nota a piè di pagina, alla giurisprudenza sugli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (GU 1994, C 368, pag. 12), secondo la quale l'aiuto alla ristrutturazione dev'essere strettamente necessario al ripristino della redditività del beneficiario, il che significa che esso deve non soltanto essere conforme all'obiettivo perseguito della ristrutturazione dell'impresa di cui trattasi, ma anche essere proporzionato a tale obiettivo, vale a dire che qualunque importo di aiuto che superi lo stretto necessario al ripristino della redditività del beneficiario non è, in via di principio, ammissibile in base a detti orientamenti (sentenza Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke/Commissione, punto 27 supra, punto 47).

- 43 Il principio della limitazione dell'importo dell'aiuto al minimo necessario è strettamente legato a quello secondo il quale il beneficiario deve fornire un adeguato contributo ai costi di ristrutturazione. Il paragrafo 22 della comunicazione sulle ristrutturazioni indica, al riguardo, che la banca ed i detentori del suo capitale devono contribuire alla ristrutturazione il più possibile mediante le proprie risorse, in quanto un siffatto contributo è necessario «per garantire che le banche oggetto di salvataggio abbiano una responsabilità adeguata rispetto alle conseguenze del comportamento adottato in passato e per creare incentivi appropriati per il loro comportamento futuro».
- 44 Alla luce di tali principi, l'ABN Amro muove da una premessa erronea laddove afferma che il divieto di procedere ad acquisizioni, menzionato nella comunicazione sulle ristrutturazioni, può riguardare unicamente imprese concorrenti. Infatti, l'ultimo periodo del paragrafo 23 di suddetta comunicazione non distingue a seconda del settore di attività delle imprese destinatarie. Inoltre, all'inizio di suddetto paragrafo viene indicato che le acquisizioni devono mirare a garantire la redditività dell'ente destinatario dell'aiuto, il che implica che qualsiasi acquisizione, finanziata tramite l'aiuto di Stato, la quale non sia strettamente necessaria ad assicurare il ripristino della redditività della società beneficiaria, è contraria al principio della limitazione dell'aiuto al minimo strettamente necessario.
- 45 Come dedotto dalla Commissione, il secondo periodo del paragrafo 23 della comunicazione sulle ristrutturazioni, il quale si riferisce al divieto di finanziare attività «che distorcono il mercato», rammenta che qualsiasi acquisizione senza alcun rapporto con il processo di ristrutturazione è di per sé perturbatrice del mercato. Infatti, la distorsione della concorrenza ovvero la minaccia di una siffatta distorsione è un elemento costitutivo di un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (v., in tal senso, sentenza della Corte del 2 settembre 2010, Commissione/Deutsche Post, C-399/08 P, Racc. pag. I-7831, punto 39, e la giurisprudenza citata). Orbene, l'ABN Amro non mette in discussione il fatto di essere beneficiaria di un aiuto nella specie.
- 46 Alla luce di tali considerazioni, il divieto di procedere ad acquisizioni di cui all'articolo 5 della decisione impugnata non doveva riguardare unicamente delle partecipazioni in imprese operanti nel settore finanziario o nei Paesi Bassi, bensì poteva potenzialmente riguardare qualsiasi acquisizione, essendo inteso a fare in modo che il denaro della banca beneficiaria dell'aiuto venisse utilizzato per il rimborso del medesimo prima che essa procedesse ad acquisizioni.
- 47 A tal riguardo, è parimenti pertinente, come rammentato dalla Commissione, la circostanza, menzionata ai considerando da 304 a 308 e 313 della decisione impugnata, secondo la quale l'ABN Amro era un'entità redditizia, circostanza prospettata nei piani di ristrutturazione del dicembre 2009 e del novembre 2010, i quali attestavano un rendimento del capitale netto previsto nel 2012 e nel 2013 a circa il [riservato]%, come si evince dal considerando 83 della decisione impugnata. L'ABN Amro fa peraltro valere essa stessa la sua solidità finanziaria. Come menzionato al considerando 313 della decisione impugnata, nel caso dell'ABN Amro, il ripristino della redditività non dipendeva pertanto dalle acquisizioni.
- 48 Di conseguenza, un divieto di procedere ad acquisizioni che si rapporta ad imprese di qualsiasi settore è conforme ai principi contenuti nelle comunicazioni e, segnatamente, nella comunicazione sulle ristrutturazioni.
- 49 Tale conclusione non è inficiata dal fatto che i paragrafi 39 e 40 della comunicazione sulle ristrutturazioni, inclusi al punto 4 di suddetta comunicazione, intitolato «Limitare le distorsioni della concorrenza e garantire un settore bancario competitivo», siano menzionati ai considerando 311 e 312 della decisione impugnata per rammentare che la comunicazione sulle ristrutturazioni prevede anche l'imposizione di divieti di procedere ad acquisizioni per impedire che un aiuto di Stato sia utilizzato a scapito di concorrenti, nonché per definire la durata del divieto. Il considerando 321 della decisione impugnata, al punto 6.3.3 di detta decisione, intitolato «Misure per limitare le distorsioni della

concorrenza», menziona peraltro parimenti, brevemente, il fatto che deve essere garantito che l'aiuto di Stato non sia utilizzato dall'ABN Amro per crescere a scapito dei concorrenti, ad esempio acquisendo altri istituti finanziari.

- 50 L'esistenza di tale obiettivo secondario non impedisce che la preoccupazione di limitare l'aiuto al minimo necessario sia chiaramente il motivo principale del divieto di procedere ad acquisizioni imposto nella specie. Inoltre, in ogni caso, il paragrafo 39 della comunicazione sulle ristrutturazioni, secondo il quale gli aiuti di Stato non possono essere utilizzati a scapito di concorrenti che non godono di un sostegno pubblico simile, nonché il paragrafo 40 di detta comunicazione, che attiene alla condizione secondo la quale le banche non dovrebbero utilizzare gli aiuti di Stato per acquisire le imprese concorrenti, non possono essere considerati in maniera astratta, bensì devono essere letti in combinato disposto con il principio di limitazione dell'aiuto al minimo necessario. Infatti, il considerando 40 della comunicazione sulle ristrutturazioni contiene una nota a piè di pagina nella quale si rammenta che i costi di ristrutturazione devono essere limitati al minimo necessario per il ripristino della redditività del beneficiario e rimanda, a tal riguardo, al paragrafo 23 di tale comunicazione, esaminata supra.
- 51 In secondo luogo, l'ABN Amro deduce che il fatto che il divieto di procedere ad acquisizioni riguardi partecipazioni che superino la soglia del 5% del capitale, e non acquisizioni che conferiscano un controllo ai sensi delle norme dell'Unione in materia di concentrazioni, pregiudica la sua capacità di partecipare ad imprese comuni, le quali sarebbero spesso utili nel settore finanziario per sviluppare norme nuove, per garantire il funzionamento dei servizi finanziari o per assicurare servizi di pagamento.
- 52 A tal riguardo, l'ABN Amro rimette parimenti in discussione il fatto che il divieto non sia limitato all'acquisizione di azioni e che la decisione impugnata non definisca ciò che si intende per un «controllo di più del 5%» di qualsiasi impresa, cosicché il divieto potrebbe parimenti includere, ad esempio, diritti contrattuali.
- 53 Neanche tali argomenti evidenziano una violazione della comunicazione sulle ristrutturazioni.
- 54 Come rilevato dalla Commissione, il paragrafo 23 della comunicazione sulle ristrutturazioni fa riferimento, in maniera ampia, al divieto di acquisire «partecipazioni in altre imprese o [di realizzare] nuovi investimenti» e non si limita, pertanto, a partecipazioni di controllo. Una diversa interpretazione non rispetterebbe, peraltro, l'obiettivo del principio di limitazione dell'aiuto al minimo necessario, rammentato al punto 44 supra. Le modalità di acquisizione prese in considerazione o il termine «impresa» utilizzato all'articolo 5 della decisione impugnata non dovevano essere ulteriormente precisati, né era richiesta la definizione della nozione di «controllo di più del 5%».
- 55 In terzo luogo, nessuno degli altri argomenti dedotti dall'ABN Amro consente di dimostrare la sussistenza di una violazione della comunicazione sulle ristrutturazioni.
- 56 Deve essere respinto l'argomento dell'ABN Amro secondo il quale essa dovrebbe essere libera di procedere ad acquisizioni, sulla base del rilievo che la sua ristrutturazione è terminata, e che, alla luce del suo stato di buona salute finanziaria, le acquisizioni supplementari che essa progetta di effettuare non sarebbero finanziate da un aiuto di Stato, cosicché il paragrafo 23 della comunicazione sulle ristrutturazioni non sarebbe applicabile alla medesima. Come fatto valere dalla Commissione, dal momento che è grazie alle risorse dello Stato che l'ABN Amro ha potuto completare la sua ristrutturazione, i profitti generati ulteriormente dovrebbero servire a rimborsare lo Stato dei Paesi Bassi, in conformità della strategia di uscita presentata alla Commissione, segnatamente nel contesto del piano di ristrutturazione del dicembre 2009, nell'ambito del quale lo Stato dei Paesi Bassi si è impegnato affinché ogni surplus di capitale dia luogo al pagamento di dividendi.

- 57 Analogamente, per quanto riguarda l'argomento secondo il quale, nel caso dell'ABN Amro, le acquisizioni non potrebbero causare ritardi nel rimborso dell'aiuto, in quanto lo Stato dei Paesi Bassi è proprietario della banca e l'aiuto sotto forma di capitale non può essere rimborsato, l'analisi della Commissione secondo la quale l'articolo 5 della decisione impugnata è inteso ad assicurare che, in caso di surplus di capitale, quest'ultimo non venga utilizzato per ottenere una crescita esterna superiore a quella prevista dal piano di ristrutturazione non è manifestamente erranea, nei limiti in cui un tale surplus può servire, ad esempio, a pagare un dividendo straordinario allo Stato.
- 58 Quanto all'argomento dell'ABN Amro secondo il quale la sua politica in materia di dividendi, sulla base della quale essa è tenuta a pagare allo Stato dei Paesi Bassi il 40% dell'utile annuale dichiarato, le impedirebbe di accumulare fondi che potrebbero essere utilizzati per effettuare acquisizioni, l'ABN Amro riconosce essa stessa che una siffatta politica corrisponde al modo normale di remunerare gli azionisti. Oltre al fatto che, come rilevato dalla Commissione senza venire contraddetta dall'ABN Amro sul punto, si tratta di un obiettivo non vincolante, è chiaro che il fatto che una parte dell'utile annuale venga distribuito agli azionisti non elimina completamente il rischio che la banca disporrà di risorse sufficienti per procedere ad acquisizioni.
- 59 Quanto all'argomento dell'ABN Amro secondo il quale, se le misure di salvaguardia erano necessarie oltre il coefficiente previsto di distribuzione, la Commissione avrebbe dovuto approvare il meccanismo di compensazione da essa proposto, che consente di procedere ad acquisizioni utilizzando soltanto i proventi di cessioni, la Commissione ritiene correttamente che tale meccanismo non sarebbe conforme al principio di limitazione dell'aiuto al minimo necessario, inteso, come rammentato ai punti 44 e 46 supra, a fare in modo che il denaro della banca beneficiaria venga utilizzato per rimborsare quest'ultima prima che essa proceda ad acquisizioni, fatta eccezione per quelle necessarie ad assicurare la redditività della banca. Infatti, il fatto che l'ABN Amro possa disporre di risorse per procedere ad acquisizioni negli anni successivi alla ricapitalizzazione da parte dello Stato dimostrerebbe che l'aiuto non è stato limitato a quanto necessario a ripristinare la sua redditività.
- 60 Quanto all'argomento secondo il quale il fatto di imporre all'ABN Amro un divieto di riaggiustare il suo portafoglio tramite cessioni e acquisizioni limitate comporterebbe perdite di efficacia, con riguardo, segnatamente, al carattere sparso delle attività accumulate al quale essa dovrebbe fare fronte, occorre rammentare che la decisione impugnata non vieta cessioni e contiene un'eccezione de minimis, nonché un'eccezione per taluni tipi di acquisizioni (v. parimenti l'esame del secondo capo infra), ma che ciò non significa che i proventi di tali cessioni potrebbero sottrarsi all'obbligo di limitare l'aiuto al minimo necessario. Inoltre, occorre rilevare che tale argomento dell'ABN Amro si limita ad un'affermazione generale non suffragata da alcun elemento di prova concreto. Per il resto, per quanto riguarda l'argomento dell'ABN Amro, parimenti dedotto all'udienza, secondo il quale la Commissione non potrebbe vietarle, segnatamente, operazioni relative ad attività sparse della Fortis al di fuori dei Paesi Bassi, necessarie ad assicurare un livello minimo di efficacia alle sue attività nel settore del private banking nei Paesi Bassi, è sufficiente rilevare che la comunicazione sulle ristrutturazioni non considera l'efficacia delle attività della banca beneficiaria un criterio per l'adozione di misure correttive, bensì piuttosto la sua redditività. Il fatto che l'ABN Amro abbia potuto incontrare delle difficoltà pratiche nel corso del procedimento amministrativo per identificare transazioni specifiche, a causa del fatto che il processo di integrazione fra la FBN e l'ABN Amro N non era terminato, non influisce su tale considerazione.
- 61 Quanto all'argomento sollevato dall'ABN Amro in relazione alla questione se il divieto di procedere ad acquisizioni sia logico in assenza di imposizione di una limitazione della crescita interna della banca beneficiaria, ad esempio sotto forma di una restrizione alla crescita del bilancio, ove una restrizione che comprenda unicamente le acquisizioni evidenzerebbe la sussistenza di un'opinione preconcepita arbitraria contro la crescita esterna, la Commissione fa valere che il principio secondo il quale l'aiuto deve essere limitato al minimo necessario le consente di imporre una limitazione alla crescita interna di una banca beneficiaria, qualora si evinca dal piano di ristrutturazione che la crescita prevista è manifestamente sproporzionata rispetto a quella necessaria a garantire la redditività a lungo termine

della banca, il che non sarebbe avvenuto nel caso di specie. A tal riguardo, è sufficiente rilevare che l'ABN Amro non contraddice l'affermazione della Commissione secondo la quale lo Stato dei Paesi Bassi ha assicurato, durante la procedura di esame, che la crescita interna dell'ABN Amro non sarebbe anormale. Alla luce di tale situazione, il fatto che la Commissione si sia concentrata sulle acquisizioni non può essere ritenuto manifestamente erraneo.

- 62 Infine, quanto alla censura dell'ABN Amro secondo la quale l'analisi della Commissione si risolverebbe nel ritenere che il fatto che un beneficiario proceda ad acquisizioni dimostri, per *definitionem*, che l'aiuto non è limitato al minimo necessario e che, pertanto, essa trascura il nesso di causalità richiesto nella comunicazione sulle ristrutturazioni fra l'aiuto di Stato e il modo in cui un'acquisizione è finanziata, l'argomento dell'ABN Amro non merita accoglimento. Come giustamente sostenuto dalla Commissione, poiché il denaro è un bene fungibile, una fonte di finanziamento di un'acquisizione non presenta un collegamento diretto e necessario con un'attività specifica di una banca. L'utilizzazione di fondi che non avrebbero fonte statale al fine di procedere ad acquisizioni può costituire un indizio del fatto che la necessità dell'aiuto sia stata sopravvalutata.
- 63 Alla luce dei suesposti rilievi, l'ABN Amro non ha dimostrato che la Commissione, nel ritenere che il principio di limitazione dell'aiuto al minimo necessario le consenta di imporre un divieto di procedere ad acquisizioni dalla portata talmente ampia, sia incorsa in una violazione della comunicazione sulle ristrutturazioni. Ciò vale a maggior ragione se si tiene conto del potere discrezionale del quale la Commissione dispone, secondo la comunicazione di cui trattasi, per definire le misure strutturali e comportamentali imposte ad un beneficiario, nonché del fatto che, persino in presenza di un aiuto finanziario estremamente significativo, nessuna misura strutturale è stata imposta all'ABN Amro nella specie, come verrà approfondito in relazione alle altre parti del primo motivo.
- 64 In secondo luogo, quanto all'assenza di disposizioni, nella decisione impugnata, che consentano la presentazione ai fini dell'approvazione di transazioni specifiche, secondo l'ABN Amro, la Commissione, rifiutandosi di includere nella decisione impugnata una disposizione che consente di notificarle per approvazione acquisizioni specifiche, sebbene una domanda in tal senso sia stata formulata durante la procedura di esame, è incorsa in una violazione della comunicazione sulle ristrutturazioni.
- 65 A tal riguardo, si deve rammentare che l'autorizzazione eccezionale di acquisizioni viene presa in esame al paragrafo 41 della comunicazione sulle ristrutturazioni, incluso nel punto 4 della comunicazione medesima, dal titolo «Limitare le distorsioni della concorrenza e garantire un settore bancario competitivo», il quale segue il paragrafo 40, concernente il divieto di procedere ad acquisizioni di società concorrenti. Il paragrafo 41 così recita:
- «In circostanze eccezionali e fermo restando l'obbligo di notifica, le acquisizioni possono essere autorizzate dalla Commissione qualora facciano parte di un processo di consolidamento necessario per ripristinare la stabilità finanziaria o garantire una concorrenza effettiva. Il processo di acquisizione dovrebbe rispettare i principi di pari opportunità per tutti i potenziali acquirenti ed il risultato dovrebbe garantire condizioni di concorrenza effettiva sui mercati rilevanti».
- 66 Si evince da tale disposizione che, come fatto valere dalla Commissione, il suo potere di autorizzare delle acquisizioni, successivamente ad una decisione di approvazione degli aiuti inclusiva di un divieto di procedere ad acquisizioni, non risulta da una disposizione specifica in tal senso della decisione impugnata, bensì deriva dai suoi poteri generali di autorità amministrativa, la quale, in qualità di autore della decisione impugnata, è competente ad abrogarla o ad emendarla. L'assenza di una menzione specifica di tale facoltà nella decisione impugnata non può dunque essere qualificata come violazione della comunicazione sulle ristrutturazioni. Pertanto, la censura deve essere respinta.
- 67 Da quanto precede, risulta che la censura attinente alla violazione delle comunicazioni dev'essere respinta.

– Sulla prima censura, relativa alla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE

- 68 La Commissione fa valere che, poiché il ricorso non contiene alcun argomento a sostegno di un'asserita violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, la censura è irricevibile.
- 69 A tal riguardo, è chiaro che l'ABN Amro deduce, considerato che le comunicazioni contengono orientamenti sull'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, di aver dimostrato la sussistenza di una violazione della disposizione di cui trattasi, avendo accertando che la Commissione si è discostata dalle comunicazioni medesime. Contrariamente a quanto fatto valere dalla Commissione, tale censura soddisfa i requisiti di cui all'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura, il quale esige che il ricorso contenga l'oggetto della controversia ed un'esposizione sommaria dei motivi sui quali esso è fondato.
- 70 Tuttavia, quanto al merito, tale censura non merita accoglimento. Infatti, poiché la censura attinente ad una violazione delle comunicazioni è stata respinta e nessun argomento oltre a quelli concernenti la loro inosservanza è stato dedotto dall'ABN Amro a sostegno della censura relativa ad una violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, essa deve essere respinta per motivi identici.
- 71 Ne consegue che il primo capo dev'essere integralmente respinto.

Sul secondo capo, relativo alla violazione del principio di proporzionalità

- 72 L'ABN Amro sostiene che la Commissione, omettendo di esaminare se potesse esserle imposta una misura meno restrittiva rispetto al divieto di procedere ad acquisizioni dalla portata talmente ampia quale quella definita all'articolo 5 della decisione impugnata, è incorsa in una violazione del principio di proporzionalità. Essa rammenta di aver suggerito, nel corso del procedimento amministrativo, diverse formulazioni alternative, le quali avrebbero consentito di rispondere alle sue preoccupazioni principali, tenendo al contempo interamente conto degli interessi della Commissione. Inoltre, per quanto riguarda il principio secondo il quale l'aiuto di Stato non deve essere utilizzato per procedere ad acquisizioni, l'ABN Amro sostiene di aver fornito delle garanzie quanto al fatto che ciò sarebbe escluso. L'ABN Amro sostiene parimenti che l'eccezione de minimis prevista nella decisione impugnata non risponde alle sue preoccupazioni. Infine, l'ABN Amro rileva che la Commissione riconosce essa stessa che la situazione in cui essa si trova è inedita e conferma che la necessità di misure statali non risulta dalle attività della FBN e dell'ABN Amro N. Poiché l'aiuto concesso nella specie crea meno distorsioni rispetto agli aiuti concessi ad altri istituti finanziari e approvati, la Commissione sarebbe stata tenuta a ricercare le misure comportamentali correttive meno restrittive per porre rimedio alle distorsioni identificate.
- 73 La Commissione sostiene che la definizione della portata del divieto di procedere ad acquisizioni nella decisione impugnata è conforme al principio di proporzionalità. Essa afferma di aver esaminato tutte le opinioni presentate dallo Stato dei Paesi Bassi e dall'ABN Amro, ma che, a fronte dell'intransigenza di quest'ultima per quanto riguarda la portata di detto divieto, essa ha imposto una condizione che consente di realizzare gli obiettivi della comunicazione sulle ristrutturazioni, limitandola al contempo alla forma meno restrittiva per conseguire tali obiettivi.
- 74 Il principio di proporzionalità richiede che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di quanto è opportuno e necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure idonee, si deve ricorrere a quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v. sentenza della Corte del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, punto 50 e la giurisprudenza citata).

- 75 Quale principio generale del diritto dell'Unione, il principio di proporzionalità costituisce il parametro per valutare la legittimità di qualsiasi atto delle istituzioni dell'Unione, incluse le decisioni della Commissione nella sua qualità di autorità garante della concorrenza (sentenza della Corte del 29 giugno 2010, Commissione/Alrosa, C-441/07 P, Racc. pag. I-5949, punto 36).
- 76 Le comunicazioni richiamano parimenti il dovere della Commissione di rispettare il principio di proporzionalità. La comunicazione sulle ristrutturazioni, in particolare, contiene al suo punto 4, intitolato «Limitare le distorsioni della concorrenza e garantire un settore bancario competitivo», una sezione dal titolo «Applicazione di misure efficaci e proporzionate che limitino le distorsioni della concorrenza», ove viene precisato che le misure volte a limitare le distorsioni della concorrenza devono essere formulate «ad hoc», per affrontare le distorsioni individuate sui mercati in cui opera la banca beneficiaria dopo il ripristino della redditività a seguito della ristrutturazione, conformandosi, nel contempo, ad una politica e a principi comuni. Viene ivi parimenti indicato che la natura e la forma di tali misure dipenderanno da due criteri: in primo luogo, l'importo dell'aiuto e le condizioni e circostanze nelle quali è stato concesso e, in secondo luogo, le caratteristiche del mercato o dei mercati nei quali la banca beneficiaria eserciterà le sue attività.
- 77 Si pone, tuttavia, la questione della portata e dei limiti esatti degli obblighi della Commissione risultanti dal rispetto di tale principio nonché quella dei limiti del controllo giurisdizionale esercitato in un caso come quello di specie.
- 78 A tal riguardo, occorre tenere conto del contesto specifico della decisione impugnata e, segnatamente, del divieto di procedere ad acquisizioni, rimesso in discussione nell'ambito del presente ricorso. Come rammentato al punto 10 supra, durante il corso della procedura di esame sono avvenuti molteplici scambi fra lo Stato dei Paesi Bassi, l'ABN Amro e la Commissione, nel corso dei quali la portata del divieto di procedere ad acquisizioni nonché la durata del medesimo hanno formato l'oggetto di diverse formulazioni alternative proposte dallo Stato dei Paesi Bassi con l'aiuto dell'ABN Amro. La Commissione, non avendo ritenuto soddisfacente alcuna di tali formulazioni, ha imposto il divieto nei termini di cui all'articolo 5 della decisione impugnata, sulla base dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 659/1999. Detto divieto non è pertanto mai stato approvato dallo Stato dei Paesi Bassi, cosicché non si può ritenere che esso faccia parte integrante del piano di ristrutturazione o di impegni sottoposti da quest'ultimo.
- 79 In un caso come quello di specie, non si può dunque ritenere che l'obbligo della Commissione di esaminare la proporzionalità della condizione di cui trattasi sia indebolito dal ruolo svolto dallo Stato membro di cui trattasi, in quanto quest'ultimo non ha né proposto né accettato tale impegno.
- 80 Tuttavia, come rammentato nell'ambito del primo capo del presente motivo (punto 32 supra), il divieto di procedere ad acquisizioni non costituisce una misura isolata, ma deve essere necessariamente valutato nel contesto dei piani di ristrutturazione presentati dallo Stato dei Paesi Bassi. Anche se il suddetto divieto non fa formalmente parte di tale piano, è l'insieme di queste misure che ha consentito alla Commissione di ritenere che l'aiuto di Stato fosse compatibile con il mercato interno.
- 81 Inoltre, è stato parimenti rammentato, nell'ambito dell'esame del primo capo del presente motivo (punto 31 supra), che, alla luce della natura dell'esame di compatibilità, la Commissione godeva di un ampio potere discrezionale nel valutare, segnatamente, se un complesso di misure le consentisse di ritenere che un aiuto fosse compatibile con il mercato interno, cosicché il controllo del Tribunale a tal riguardo era necessariamente limitato.
- 82 Alla luce delle circostanze del caso di specie, non è tuttavia necessario stabilire se, alla luce di tale controllo limitato, il Tribunale possa esaminare la questione se la Commissione abbia verificato la proporzionalità delle misure individuali, in quanto, in ogni caso, nella specie, la Commissione, imponendo il divieto di procedere ad acquisizioni all'articolo 5 della decisione impugnata, non è incorsa in una violazione del principio di proporzionalità.

- 83 Occorre anzitutto richiamare gli obiettivi perseguiti dal divieto di procedere ad acquisizioni. Come ricordato al punto 33, supra, le misure di ristrutturazione imposte in conformità della comunicazione sulle ristrutturazioni rispondono ad un triplice obiettivo di redditività a lungo termine dell'organismo beneficiario, di limitazione dell'aiuto al minimo necessario e di limitazione delle distorsioni della concorrenza. Si evince dai punti da 309 a 313 della decisione impugnata, citati al punto 36 supra, che la Commissione ha imposto il suddetto divieto al fine di evitare distorsioni della concorrenza, ma soprattutto per limitare l'aiuto al minimo necessario, in conformità di detta comunicazione.
- 84 Si evince dall'esame della seconda censura del presente motivo, illustrato supra, che il divieto di procedere ad acquisizioni previsto dall'articolo 5 della decisione impugnata può manifestamente realizzare tali obiettivi. Essendo definito in termini ampi, prendendo in considerazione l'acquisizione di partecipazioni di più del 5% di qualsiasi impresa (paragrafo 1), prevedendo al contempo eccezioni per acquisizioni pari ad un importo de minimis e per taluni tipi specifici di acquisizioni (paragrafo 2), esso consente di fare in modo che l'ABN Amro, avendo beneficiato di risorse finanziarie statali considerevoli, in parte in forma non riscattabile, non utilizzerà dette risorse per finanziare attività suscettibili di provocare una distorsione del mercato e non connesse al processo di ristrutturazione.
- 85 Per quanto riguarda l'argomento dell'ABN Amro secondo il quale il divieto di cui trattasi sarebbe contrario al principio di proporzionalità, poiché la Commissione ha rifiutato formule di divieto dalla portata più limitata, proposte dallo Stato dei Paesi Bassi e da essa stessa, e che conseguirebbero gli stessi obiettivi, alla luce dell'importanza legittimamente accordata dalla Commissione al principio secondo il quale l'aiuto deve essere limitato al minimo necessario, tale tesi non può essere accolta.
- 86 Infatti, è stato rilevato nell'ambito del primo capo che la politica in materia di dividendi dell'ABN Amro non offre garanzie quanto all'utilizzazione del capitale in eccesso (punto 58, supra). Analogamente, la tesi consistente nel restringere il divieto all'acquisizione di una partecipazione superiore al 5% in altre imprese, ovvero la soluzione della compensazione fra talune cessioni e potenziali acquisizioni, non soddisfa il criterio inteso a limitare l'aiuto al minimo necessario, il quale esclude ogni acquisizione finanziata tramite l'aiuto di Stato che non sia strettamente necessaria al ripristino della redditività della società beneficiaria (v., segnatamente, punti 47, 54 e 59 supra). Inoltre, è manifesto che il meccanismo di compensazione proposto dall'ABN Amro, secondo il quale, in sostanza, la Commissione accetterebbe nuove acquisizioni a condizione che il loro valore corrisponda a quello di una cessione da parte della banca, risulti più complesso da attuare e più facile da aggirare. Non è pertanto dimostrato che si tratti di soluzioni alternative idonee ai sensi della giurisprudenza citata al punto 74 supra.
- 87 Quanto alla formulazione alternativa dell'eccezione al divieto di procedere ad acquisizioni proposta dallo Stato dei Paesi Bassi e dall'ABN Amro, avente ad oggetto l'esclusione di acquisizioni «relative a società di gestione, di servizi o di tecnologie dell'informazione, al fine di accrescere l'efficienza delle attività attuali», occorre rammentare che, su domanda dell'ABN Amro, l'articolo 5, paragrafo 2, della decisione impugnata prevede, accanto ad un'eccezione per acquisizioni de minimis, l'esclusione di partecipazioni private conformi al piano aziendale e al bilancio della sua divisione «Private equity», nonché talune partecipazioni assunte dalla divisione «Energy, Commodities and Transportation» dell'ABN Amro a sostegno della sua normale attività di finanziamento e conformi al piano aziendale dell'ABN Amro e al bilancio previsto di quest'ultima divisione.
- 88 È vero che, in una fase del procedimento amministrativo, lo Stato dei Paesi Bassi e l'ABN Amro hanno proposto la formulazione dell'eccezione ripresa al punto 87, supra. In risposta a tale proposta, la Commissione ha affermato di essere stata disposta ad esaminare eccezioni supplementari al divieto di procedere ad acquisizioni qualora fosse dimostrato che tali acquisizioni erano necessarie per garantire la redditività dell'impresa. L'ABN Amro ha risposto di non poter identificare transazioni precise, in quanto ciò dipenderebbe dalla disponibilità di obiettivi allettanti compatibili con il suo portafoglio nel settore del private banking, e che essa era in procinto di procedere ad un'analisi strategica del suo portafoglio. Orbene, così come nell'ambito del primo capo del presente motivo è stato riconosciuto

che la Commissione non è incorsa in una violazione delle comunicazioni né ha commesso un errore manifesto di valutazione nell'esigere un nesso fra la possibilità di effettuare acquisizioni e la garanzia della redditività della banca, tale atteggiamento della Commissione non costituisce una violazione del principio di proporzionalità, in quanto l'eccezione proposta non consente manifestamente alla Commissione di garantire che l'importo dell'aiuto era limitato al minimo necessario.

- 89 In generale, per quanto riguarda il fatto che le eccezioni al divieto, nei termini previsti nella decisione impugnata, non consentono, secondo l'ABN Amro, il ribilanciamento necessario del suo portafoglio di attività e impediscono pertanto un funzionamento che essa ritiene soddisfacente, mentre numerose formulazioni proposte dalla stessa avrebbero consentito tale bilanciamento, poiché, come rammentato al punto 60 supra, l'efficienza dell'impresa beneficiaria non costituisce un criterio accolto nella comunicazione sulle ristrutturazioni, tale circostanza non dimostra tantomeno la sussistenza di una violazione del principio di proporzionalità.
- 90 Inoltre, per quanto riguarda la questione se la Commissione avesse potuto prevedere l'imposizione di una restrizione alla crescita dell'entità del bilancio dell'ABN Amro invece del divieto di procedere ad acquisizioni imposto nella decisione impugnata, l'ABN Amro ha indicato, in risposta ad un quesito scritto del Tribunale, che tale misura non era stata proposta quale soluzione alternativa nel corso della procedura di esame.
- 91 Infine, per quanto riguarda l'argomento dell'ABN Amro secondo il quale la Commissione non avrebbe sufficientemente tenuto conto del minor rischio per la concorrenza presentato dall'aiuto di Stato concesso rispetto agli aiuti ad altre banche, poiché è pacifico che, nel suo caso, la necessità dell'aiuto non risultava dalle attività della FBN e dell'ABN Amro N effettuate nel passato, tale argomento non merita accoglimento, a prescindere dalla questione se esso riguardi un obbligo incombente alla Commissione in forza del rispetto del principio di proporzionalità e possa quindi essere validamente invocato per rimettere in discussione l'adequatezza del divieto di procedere ad acquisizioni.
- 92 Sebbene la Commissione riconosca, segnatamente al considerando 320 della decisione impugnata, che la FBN e l'ABN Amro N non avrebbero necessitato dell'aiuto concesso nella specie, in quanto avrebbero adottato decisioni di gestione errate, e che, dunque, l'aiuto accordato nella specie sarebbe molto meno distorsivo degli aiuti approvati a favore di istituti finanziari che hanno accumulato rischi eccessivi, la Commissione deduce correttamente che il fatto che l'aiuto non crei un rischio morale non significa, tuttavia, che esso non falsi o non minacci di falsare la concorrenza, come già rilevato al punto 45 supra.
- 93 Inoltre, si evince dalle comunicazioni che, se il profilo di rischio della banca beneficiaria costituisce un fattore importante nella valutazione della necessità di misure comportamentali, occorre altresì tenere conto di altri fattori, come la presenza di misure strutturali, circostanza che l'ABN Amro non contesta.
- 94 Il paragrafo 38 della comunicazione relativa alla ricapitalizzazione, citato dall'ABN Amro stessa, è, al riguardo, chiaro:
- «La portata delle norme comportamentali di salvaguardia si baserà su una valutazione della proporzionalità, tenendo conto di tutti i fattori rilevanti e, in particolare, del profilo di rischio della banca beneficiaria».
- 95 Ne risulta che, nel valutare la ratio di misure comportamentali, occorre tenere parimenti conto, accanto al profilo di rischio della banca, di altri fattori e, ad esempio, della presenza di misure strutturali.

- 96 Inoltre, l'allegato alla comunicazione sulla ricapitalizzazione stila un elenco di indicatori per la valutazione del profilo di rischio di una banca. Come fatto valere dalla Commissione, il criterio dell'entità della ricapitalizzazione richiesta, superiore o no al 2% degli attivi della banca della banca ponderati per il rischio, costituisce un indicatore importante.
- 97 Orbene, per quanto riguarda l'aiuto concesso all'ABN Amro, si evince dai considerando 279 e 280 della decisione impugnata che l'ABN Amro ha usufruito di un aiuto alla ricapitalizzazione pari ad un importo ampiamente superiore alla soglia del 2% degli attivi ponderati per il rischio, nonché di un importo di tesoreria pari a EUR 71,7 miliardi.
- 98 Inoltre, come la Commissione non ha mancato di ricordare, dal considerando 320 della decisione impugnata si evince che essa ha ritenuto che la necessità di ricevere un aiuto di Stato nella specie non risultasse «in via prioritaria» da decisioni di gestione errate del passato. Essa ha dunque ritenuto che esso fosse meno suscettibile di perturbare il mercato rispetto ad aiuti a favore di banche che avevano accumulato rischi eccessivi. È per questo motivo che cessioni di attività diverse da quelle della Hollandsche Bank-Unie e della IFN Finance alle quali si era proceduto nell'ambito dell'autorizzazione dell'operazione di concentrazione fra l'ABN Amro N e la FBN (v. punto 8 supra), non venivano ritenute necessarie.
- 99 Ad abundantiam, si può precisare che, quanto alle altre cessioni di attività alle quali l'ABN Amro ha proceduto prima dell'adozione della decisione impugnata, al considerando 316 di suddetta decisione viene fatto riferimento alla vendita delle società Prime Fund Solutions (PFS) e Intertrust. Esse sono altresì menzionate al considerando 330 della decisione impugnata, il quale fa parte del punto 6.3.3, relativo alle misure per limitare le distorsioni della concorrenza. La Commissione fa valere, giustamente, che la cessione della PFS può essere considerata una misura adottata dall'ABN Amro per garantire la sua redditività. Ciò si evincerebbe dal considerando 308 della decisione impugnata, ove viene richiamato il fatto che tale ente costituiva una minaccia per la redditività, a causa delle considerevoli perdite subite nel 2008 «nell'ambito del caso Madoff», circostanza che non viene contestata dall'ABN Amro. Quanto all'Intertrust, si sarebbe trattato di un'iniziativa dell'ABN Amro che avrebbe rivestito, sebbene la Commissione ritenesse il suo effetto favorevole per la concorrenza, un'importanza minore (considerando 72 della decisione impugnata). Inoltre, in replica all'argomento dell'ABN Amro, formulato nel ricorso e segnalante l'importanza della cessione dell'Intertrust, alla luce del volume delle sue attività in materia fiduciaria e per la gestione di società, la Commissione ha aggiunto che l'Intertrust presentava problemi di reputazione e che altre banche si erano separate dalle loro attività nello stesso settore, circostanza che non viene contestata dall'ABN Amro. Non è dunque manifestamente dimostrato che tali cessioni di attività debbano essere considerate misure correttive strutturali che devono rimettere in discussione la severità, ovvero la necessità del divieto di procedere ad acquisizioni deciso dalla Commissione.
- 100 Di conseguenza, deve essere respinto l'argomento dell'ABN Amro secondo il quale avrebbe dovuto esserle imposta una misura comportamentale meno severa del divieto in questione di procedere ad acquisizioni, alla luce delle circostanze del caso di specie quanto al suo profilo di rischio e alla natura asseritamente non pregiudizievole dell'aiuto, ovvero secondo il quale la Commissione non ha sufficientemente tenuto conto di tali peculiarità.
- 101 La ricorrente non ha dunque dimostrato che la Commissione, nel definire la portata del divieto di procedere ad acquisizioni nei termini previsti dall'articolo 5 della decisione impugnata, sarebbe incorsa in una violazione del principio di proporzionalità. Anche il secondo capo del primo motivo deve essere, dunque, respinto.

Sul terzo capo, relativo alla violazione del principio della parità di trattamento

- 102 L'ABN Amro sostiene che la Commissione, imponendo nella specie un divieto di procedere ad acquisizioni molto più rigoroso che in altre decisioni, è incorsa in una violazione del principio della parità di trattamento.
- 103 Essa deduce, da un lato, che la grande maggioranza delle decisioni contemporanee rilevanti si limitano a vietare l'acquisizione di istituti finanziari o di imprese concorrenti oppure limitano le acquisizioni che non sono in linea con il modello di impresa della banca interessata. Si tratterebbe, segnatamente, delle seguenti decisioni della Commissione: la decisione C (2009) 3708 def., del 5 maggio 2009, relativa all'aiuto di Stato N 244/09 a favore della Commerzbank (in prosieguo: la «decisione Commerzbank»); la decisione C (2009) 9087 def., del 18 novembre 2009, relativa all'aiuto di Stato N 428/09 del Regno Unito a favore del Lloyds Banking Group (in prosieguo: la «decisione Lloyds»); la decisione C (2009) 8980 def., del 18 novembre 2009, relativa all'aiuto di Stato C 18/09 (ex N 360/09) del Belgio a favore della KBC (in prosieguo: la «decisione KBC»); la decisione C (2009) 2585 def. corr., del 31 marzo 2009, relativa all'aiuto C 10/09 (ex N 138/09) dei Paesi Bassi a favore dell'ING (in prosieguo: la «decisione ING»); la decisione C (2009) 1012 def., del 14 dicembre 2009, relativa agli aiuti di Stato N 422/09 e N 621/09 del Regno Unito a favore della Royal Bank of Scotland (in prosieguo: la «decisione RBS»); la decisione C (2009) 5260 def., del 30 giugno 2009, relativa all'aiuto di Stato C 17/09 (ex N 265/09) della Germania a favore della LBBW (in prosieguo: la «decisione LBBW»); la decisione C (2008) 7388 def., del 19 novembre 2008, relativa all'aiuto di Stato C 9/09 (ex NN 49/08, NN 50/08 e NN 45/08) a favore della Dexia (in prosieguo: la «decisione Dexia») e la decisione C (2009) 8558 def., del 4 novembre 2009, relativa all'aiuto di Stato C 32/09 (ex NN 50/09) della Germania a favore della Sparkasse Köln/Bonn (in prosieguo: la «decisione Sparkasse Köln/Bonn»).
- 104 Dall'altro, la maggior parte delle decisioni rilevanti, e segnatamente le decisioni Lloyds, ING, RBS e LBBW, si limiterebbero a vietare l'acquisizione di società nel loro insieme o l'acquisizione del loro controllo. Altre decisioni, e segnatamente la decisione C (2010) 5740 def. della Commissione, del 17 agosto 2010, concernente l'aiuto alla ristrutturazione N 372/09 concesso dallo Stato dei Paesi Bassi all'Aegon (in prosieguo: la «decisione Aegon»), e la decisione Sparkasse Köln/Bonn vieterebbero unicamente partecipazioni nettamente superiori al 5%. Nessuna decisione rilevante vieterebbe l'acquisizione di più del 5% di qualsiasi impresa, anche se quasi tutti gli altri istituti finanziari di cui trattasi hanno ricevuto un aiuto di importo nettamente superiore.
- 105 L'ABN Amro deduce, inoltre, che le eccezioni previste dal divieto di cui trattasi non modificano la constatazione di una violazione del principio della parità di trattamento, sulla base del rilievo che decisioni che contengono un divieto di portata più limitata conterebbero eccezioni simili, mentre altre decisioni conterebbero eccezioni supplementari, delle quali talune sono state da essa parimenti richieste, ma sono state negate dalla Commissione.
- 106 Inoltre, l'ABN Amro rileva che la severità del divieto impostole è tanto più sorprendente ove si consideri che la quasi totalità degli altri istituti finanziari ai quali è stato imposto un divieto analogo, ma cionondimeno meno severo, hanno beneficiato di un aiuto nettamente superiore in termini sia assoluti che relativi.
- 107 Inoltre, l'ABN Amro respinge l'argomento della Commissione secondo il quale la sua situazione non può essere paragonata a quella di altre banche parimenti obbligate ad adottare misure strutturali. A suo avviso, tali misure strutturali erano imposte a queste altre banche per ragioni legate alla redditività a lungo termine. Essa rammenta, inoltre, di avere parimenti proceduto alla cessione di talune attività.

- 108 Infine, l'ABN Amro rileva che la possibilità di presentare una domanda motivata al fine di ottenere l'approvazione di una transazione specifica è stata prevista in numerose altre decisioni, ma che, nella specie, la Commissione si è rifiutata di far figurare una siffatta possibilità nella decisione impugnata, nonostante una domanda espressa in tal senso.
- 109 La Commissione sostiene che tale capo di contestazione è manifestamente privo di fondamento, in quanto ciascun caso di aiuto di Stato deve essere valutato separatamente e un aiuto come quello in questione può essere approvato solo qualora siano soddisfatte le tre condizioni sostanziali della comunicazione sulle ristrutturazioni, il che esige una valutazione fondata sul piano di ristrutturazione e sugli impegni e le condizioni di cui trattasi, cosicché una sola misura non può essere analizzata isolatamente.
- 110 Il principio generale della parità di trattamento, in quanto principio generale del diritto dell'Unione, impone che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (v. sentenza della Corte del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e a., C-127/07, Racc. pag. I-9895, punto 23 e la giurisprudenza citata).
- 111 Inoltre, la comunicazione sulle ristrutturazioni precisa, al paragrafo 38, che, nel valutare l'entità delle «misure correttive» richieste per ovviare alle distorsioni della concorrenza in un determinato caso, e tenendo in debita considerazione il principio della parità di trattamento, la Commissione terrà conto delle misure previste in casi relativi agli stessi mercati o segmenti di mercato allo stesso tempo. È pur vero che le «misure correttive» hanno generalmente conseguenze più rilevanti per la concorrenza in un settore rispetto ad altri tipi di misure. Non vi è, tuttavia, alcun motivo per non estendere parimenti l'analisi richiesta dal paragrafo 38 della comunicazione sulle ristrutturazioni all'imposizione, da parte della Commissione, di misure comportamentali agli effetti economici potenzialmente rilevanti, come i divieti di procedere ad acquisizioni. Alla luce, segnatamente, di tali considerazioni svolte nella comunicazione sulle ristrutturazioni, la censura concernente la violazione del principio della parità di trattamento non può essere senz'altro respinta in quanto inconferente.
- 112 Tuttavia, la difficoltà risiede nella questione della comparabilità o meno, ai sensi della giurisprudenza richiamata al punto 110 supra, di decisioni che autorizzano aiuti di Stato nel settore bancario sulla base di un piano di ristrutturazione e soggette a diverse condizioni.
- 113 Infatti, come giustamente rammentato dalla Commissione, un aiuto come quello in esame può essere approvato unicamente qualora siano soddisfatti i requisiti sostanziali previsti dalla comunicazione sulle ristrutturazioni, il che esige un'analisi globale delle decisioni della Commissione, fondata sul piano di ristrutturazione nonché sugli impegni e sulle condizioni adeguate, cosicché la comparazione di misure individuali imposte nelle diverse decisioni è particolarmente rischiosa. Pur non potendosi escludere che possano essere confrontate le misure di ristrutturazione specifiche e le condizioni previste da diverse decisioni in abstracto, resta il fatto che la ristrutturazione di un'impresa e le condizioni alle quali l'aiuto accordato deve essere assoggettato devono concentrarsi sui problemi intrinseci e che le esperienze fatte da altre imprese, in contesti economici e politici diversi, in altri periodi, possono non essere pertinenti (v., in tal senso e per analogia, sentenza Alitalia/Commissione, punto 31 supra, punto 478 e la giurisprudenza citata).
- 114 In ogni caso, nell'eventualità in cui il Tribunale possa essere chiamato ad esaminare la comparabilità con la situazione della ricorrente delle situazioni oggetto delle altre decisioni della Commissione menzionate dall'ABN Amro, l'onere di dimostrare la loro comparabilità o meno incomberebbe a quest'ultima.

- 115 Per quanto riguarda le decisioni menzionate dall'ABN Amro, si tratta, in primo luogo, di quelle in cui il divieto di procedere ad acquisizioni riguarderebbe unicamente imprese dello stesso settore, segnatamente le decisioni Commerzbank, Lloyds, KBC, ING, RBS, LBBW, Dexia e Sparkasse Köln/Bonn.
- 116 A tal riguardo occorre osservare, anzitutto, che, anche se tali banche fanno parte dello stesso settore di attività dell'ABN Amro, esse presentano tutte caratteristiche particolari e operano in un ambiente specifico. Nei confronti di queste banche, sono stati presentati un piano di ristrutturazione alla Commissione, in relazione al quale non è accertato che esso presenti le stesse caratteristiche di quello dell'ABN Amro, nonché impegni specifici, circostanze che compromettono la comparabilità delle situazioni di cui trattasi.
- 117 Inoltre, come fatto valere dalla Commissione, tutte queste banche sono state obbligate a riduzioni di bilancio nonché, per la maggior parte, a cedere talune attività, circostanza che può manifestamente influire sul grado di severità delle misure comportamentali accettate, il che rimette parimenti in discussione la loro comparabilità con il caso di specie.
- 118 È vero che, come affermato dall'ABN Amro, alcune di tali misure strutturali sono state imposte a questi altri istituti di credito per garantirne la redditività d'impresa. Cionondimeno, mi sembra che, perlomeno in taluni casi, le cessioni fossero parimenti imposte per compensare o limitare distorsioni della concorrenza. A tal riguardo, come dedotto dalla Commissione, le decisioni Commerzbank, Lloyds, KBC, ING, RBS, LBBW, Dexia, Sparkasse Köln/Bonn e Aegon sono esempi di decisioni nelle quali, contrariamente al caso dell'ABN Amro, sono state imposte misure strutturali, segnatamente al fine di limitare i rischi di distorsione della concorrenza.
- 119 Inoltre, occorre rilevare che la portata dei divieti nei termini approvati in relazione a queste altre banche non è sempre così limitata come fatto valere dall'ABN Amro. Nel caso di talune banche, il divieto si limita all'acquisizione di partecipazioni in società operanti nel medesimo settore. Tuttavia, nelle decisioni Lloyds e RBS, richiamate dall'ABN Amro, le banche beneficiarie non possono assumere partecipazioni in istituti finanziari né procedere ad acquisizioni al di fuori del loro modello commerciale. Analogamente, nella decisione Aegon, il divieto contempla «business entities» (enti commerciali), termine che comprende parimenti talune società al di fuori del settore finanziario.
- 120 Inoltre, in risposta all'argomento dell'ABN Amro, la Commissione richiama la propria decisione C (2010) 6202 def. corr., del 15 settembre 2010, relativa all'aiuto di Stato C 26/09 (ex N 289/09) della Lettonia a favore dell'AS Parex banka, nonché la sua decisione C (2011) 2262 def., del 31 marzo 2011, relativa all'aiuto di Stato SA.32745 (2011/NN) dell'Austria a favore della Kommunalkredit Austria AG, le quali offrono altri esempi di divieti di procedere ad acquisizioni che si estendano ad imprese al di fuori del settore finanziario.
- 121 Quanto al fatto che le decisioni Lloyds, KBC, ING, RBS e LBBW si limiterebbero a prendere in considerazione l'acquisizione di società nel loro insieme oppure una partecipazione nettamente superiore al 5%, è ben vero che i divieti contenuti in dette decisioni riguardano l'acquisizione in quanto tale di società e non solo di una parte del loro capitale. Ciò è parimenti vero nel caso della decisione Commerzbank. Inoltre, la decisione Aegon fa riferimento ad acquisizioni di partecipazioni del 20% o più in altri enti commerciali. Tuttavia, è giocoforza rilevare che, nelle decisioni C (2010) 6202 def. corr. e C (2011) 2262 def., il divieto si estende a qualsiasi assunzione di partecipazione. Esistono dunque perlomeno due decisioni che rimettono in discussione l'argomento dell'ABN Amro secondo il quale a nessun'altra banca è stato imposto un divieto talmente rigoroso.
- 122 In secondo luogo, per quanto riguarda le decisioni che contengono eccezioni supplementari a quelle concesse all'ABN Amro, quest'ultima fa valere, in particolare, la decisione Aegon. Tale decisione contiene un'eccezione al divieto di procedere ad «[acquisizioni] relative a società di gestione, di servizi o di tecnologie dell'informazione, al fine di accrescere l'efficienza delle attività attuali» che era stata

richiesta dall'ABN Amro, ma che non le era stata accordata, in quanto la Commissione aveva richiamato la necessità di dimostrare il carattere necessario delle acquisizioni per garantire la redditività dell'impresa. Quanto alla portata dell'eccezione nel caso dell'Aegon, la Commissione menziona il fatto che quest'ultima ha subito una riduzione del bilancio pari a circa il 6% e che ha dovuto disfarsi di talune attività. Interrogata dal Tribunale sulla questione se l'eccezione per le «[acquisizioni] relative a società di gestione, di servizi o di tecnologie dell'informazione, al fine di accrescere l'efficienza delle attività attuali» fosse stata concessa all'Aegon a fronte della produzione della prova della loro necessità per la redditività di tale impresa, la Commissione ha fatto presente che il piano di ristrutturazione di quest'ultima menzionava i miglioramenti dell'efficienza delle attività esistenti, e che è in tale contesto che i suoi servizi hanno previsto suddetta esclusione, come si evince dal considerando 119 della decisione in questione. Essa ha parimenti precisato che l'Aegon non ha beneficiato di una clausola de minimis generale come previsto dall'articolo 5, paragrafo 2, della decisione impugnata. Tali circostanze sono sufficienti per affermare l'assenza di comparabilità fra il caso dell'Aegon e quello dell'ABN Amro.

123 Infine, per quanto riguarda la mancata inclusione, nella decisione impugnata, di una disposizione espressa relativa alla possibilità di notificare acquisizioni specifiche alla Commissione ai fini dell'approvazione, occorre rimandare all'analisi effettuata ai punti da 64 a 67 supra, nell'ambito dell'esame del primo capo del presente motivo, dal quale risulta che tale censura dev'essere, in ogni caso, respinta.

124 Di conseguenza, il terzo capo del primo motivo deve essere respinto.

Sul quarto capo, relativo alla violazione del principio di buona amministrazione nonché al difetto di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE

125 L'ABN Amro sostiene, in sostanza, che la Commissione ha violato il principio di buona amministrazione e l'obbligo di motivare sufficientemente la decisione impugnata, essendosi accontentata di fare riferimento ai principi enunciati nella comunicazione sulle ristrutturazioni nel suo esame avente ad oggetto la necessità di un divieto di procedere ad acquisizioni nella decisione impugnata.

126 A suo avviso, in primo luogo, un riferimento alla comunicazione sulle ristrutturazioni, la quale si limiterebbe a prendere in considerazione i divieti di procedere ad acquisizioni che rischiano di creare distorsioni della concorrenza, non può giustificare il divieto rigoroso impostole; in secondo luogo, la Commissione avrebbe dovuto esaminare e spiegare perché fosse necessario un divieto talmente restrittivo e perché non siano state previste soluzioni alternative meno restrittive; in terzo luogo, poiché l'adozione delle comunicazioni e, in particolare, della comunicazione sulle ristrutturazioni comporta la formulazione di una nuova politica, sulla Commissione sarebbe gravato un accresciuto obbligo di motivazione in relazione alla loro attuazione; in quarto luogo, la Commissione non avrebbe tenuto conto della sua situazione particolare; in quinto luogo, la motivazione fornita in relazione alla necessità del divieto di procedere ad acquisizioni non sarebbe adeguata e non farebbe apparire in maniera chiara e inequivocabile i motivi e la necessità di tale misura; in sesto luogo, la Commissione avrebbe dovuto effettuare un'analisi del mercato e dei problemi di concorrenza per giustificare l'imposizione del divieto di procedere ad acquisizioni.

127 La Commissione deduce che il principio di buona amministrazione è stato rispettato e che la decisione impugnata è sufficientemente motivata.

128 In primo luogo, per quanto riguarda l'asserita violazione del principio di buona amministrazione, occorre ricordare che, fra le garanzie offerte dall'ordinamento giuridico dell'Unione nei procedimenti amministrativi, si annovera segnatamente il principio di buona amministrazione, al quale si ricollega

l'obbligo dell'istituzione competente di esaminare in modo accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti della fattispecie (v., in tal senso, sentenza della Corte del 21 novembre 1991, Technische Universität München, C-269/90, Racc. pag. I-5469, punto 14).

- 129 Nella specie, alla luce dei molteplici scambi fra la Commissione, lo Stato dei Paesi Bassi e l'ABN Amro in ordine al divieto di procedere ad acquisizioni, ampiamente documentati nel fascicolo, è chiaro che la Commissione ha esaminato con attenzione e imparzialità tutti gli elementi rilevanti della fattispecie.
- 130 È vero che la Commissione, pur accettando talune eccezioni al divieto di procedere ad acquisizioni a seguito della domanda dello Stato dei Paesi Bassi e dell'ABN Amro, è rimasta inflessibile sul fatto che tale divieto dovesse coprire qualsiasi tipo di impresa, nonché le acquisizioni di quote di società pari al 5% o più. Tuttavia, si evince, segnatamente, dall'esame del primo capo supra, che tale posizione si fonda sulla sua analisi secondo la quale il principio della limitazione dell'aiuto di Stato al minimo necessario non le consentiva una posizione più flessibile e, in particolare, di accettare le formulazioni di eccezioni proposte dall'ABN Amro. Occorre aggiungere che la Commissione ha proposto all'ABN Amro di indicare in maniera più precisa che tipi di acquisizioni essa riteneva necessari per garantire la sua redditività, cosa che quest'ultima non ha potuto fare, come si evince dai documenti contenuti negli atti.
- 131 In secondo luogo, per quanto riguarda l'asserita violazione dell'obbligo di motivazione, occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, la portata dell'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE dipende dalla natura dell'atto in questione e dal contesto nel quale esso è stato adottato. La motivazione deve fare apparire in modo chiaro e inequivocabile il ragionamento dell'istituzione da cui promana l'atto in modo da consentire, da una parte, al giudice dell'Unione di esercitare il suo controllo di legittimità e, dall'altra, agli interessati di conoscere le giustificazioni della misura adottata, al fine di poter difendere i loro diritti e verificare se la decisione sia fondata. Non viene richiesto che la motivazione specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto il problema di stabilire se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE dev'essere valutato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (sentenza della Corte del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Racc. pag. I-1719, punto 63, e sentenza del Tribunale del 30 novembre 2011, Sniace/Commissione, T-238/09, non pubblicata nella Raccolta, punto 37).
- 132 In particolare, la Commissione non è obbligata a prendere posizione su tutti gli argomenti che gli interessati fanno valere dinanzi ad essa. Le è sufficiente esporre i fatti e le considerazioni giuridiche aventi un ruolo essenziale nell'economia della decisione (sentenza della Corte del 1° luglio 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e a., C-341/06 P e C-342/06 P, Racc. pag. I-4777, punto 96, e sentenza del Tribunale del 3 marzo 2010, Freistaat Sachsen e a./Commissione, T-102/07 e T-120/07, Racc. pag. II-585, punto 180).
- 133 Per quanto riguarda la natura dell'atto in questione e il contesto nel quale è stato adottato nella specie, è già stato discusso nell'ambito dei capi primo, secondo e terzo che una misura comportamentale non può essere esaminata in maniera isolata, nei limiti in cui sono l'insieme delle condizioni imposte alla banca e il piano di ristrutturazione che consentono alla Commissione di ritenere che l'aiuto rispetti i requisiti enunciati nelle comunicazioni e sia conforme all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e, dunque, compatibile con il mercato interno.
- 134 Senza che occorra interrogarsi sulla questione delle conseguenze concrete che da tale contesto discendono sul dovere della Commissione di motivare individualmente l'imposizione delle misure o dei requisiti specifici, occorre rilevare che la Commissione ha sufficientemente motivato la necessità del divieto di procedere ad acquisizioni, segnatamente ai punti da 309 a 314 della decisione impugnata, il cui contenuto è ripreso al punto 36 supra.

- 135 È vero che, come fatto valere dall'ABN Amro, tale motivazione è relativamente succinta e consiste, in gran parte, in un richiamo dei principi della comunicazione sulle ristrutturazioni. Tuttavia, contrariamente a quanto fatto valere dall'ABN Amro, tale motivazione fa apparire in modo chiaro e inequivocabile il ragionamento seguito dalla Commissione, in conformità della giurisprudenza citata al punto 131 supra, segnatamente in quanto quest'ultima fa applicazione di un principio enunciato in detta comunicazione.
- 136 Quanto alle misure alternative proposte dall'ABN Amro, anche se la decisione impugnata non le esamina, risulta dalla motivazione addotta che un'applicazione rigorosa dei principi menzionati era necessaria, il che escludeva, pertanto, soluzioni alternative più flessibili. Inoltre, oltre al fatto che, come si evince dalla giurisprudenza menzionata al punto 132 supra, la Commissione non è in ogni caso tenuta a prendere posizione su tutti gli argomenti dedotti, occorre tenere conto degli scambi avvenuti fra questa, lo Stato dei Paesi Bassi e l'ABN Amro, nel corso dei quali essa ha chiaramente indicato i motivi per cui determinate soluzioni proposte fossero inaccettabili.
- 137 Si può richiamare, ad esempio, la risposta che il gruppo di lavoro della Commissione incaricato di seguire la pratica ha fornito alla formulazione delle misure proposte dall'ABN Amro nella loro versione del 6 settembre 2010. In tale risposta si fa presente, da un lato, che una limitazione del divieto di acquisire una partecipazione di controllo in altre imprese consentirebbe la realizzazione di acquisizioni auspiccate, ma che la Commissione può unicamente approvare le acquisizioni necessarie a garantire la redditività dell'impresa e, dall'altro, che il sistema di compensazione fra i proventi risultanti dalla vendita di attività e le acquisizioni non è accettabile, in quanto il capitale realizzato da vendite dovrebbe essere utilizzato per ridurre il più possibile l'importo dell'aiuto. Analogamente, si evince da taluni messaggi di posta elettronica versati agli atti che la Commissione ha respinto le proposte dell'ABN Amro intese, sostanzialmente, a limitare il divieto alle acquisizioni superiori al 20%, a determinate condizioni e sempreché esse riguardino istituti di credito situati al di fuori dei Paesi Bassi, nonché ad escludere da tale divieto le acquisizioni relative a società di gestione, di servizi o di tecnologie dell'informazione al fine di accrescere l'efficienza delle attività attuali, ripetendo il suo argomento secondo il quale essa poteva approvare solo le acquisizioni delle quali fosse dimostrata la necessità al fine di garantire la redditività dell'impresa e ripetendo che attendeva prove in tal senso o non aveva ricevuto dette prove.
- 138 Di conseguenza, richiamando, per analogia, la giurisprudenza secondo la quale un atto che arreca pregiudizio è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto all'interessato, che gli consente di comprendere la portata del provvedimento adottato nei suoi confronti (v. sentenza della Corte del 15 novembre 2012, Consiglio/Bamba, C-417/11 P, punto 54 e la giurisprudenza citata), non si può ritenere, nella specie, che la decisione impugnata non sia sufficientemente motivata sulla base del rilievo che essa non discute le misure alternative proposte dall'ABN Amro durante la procedura di esame e respinte dalla Commissione.
- 139 Per quanto riguarda la questione se alla Commissione incomba un accresciuto obbligo di motivazione, in quanto le comunicazioni comportavano la formulazione di una nuova politica, l'ABN Amro sembra fare riferimento alla giurisprudenza secondo la quale, se una decisione della Commissione rientra nell'ambito di una prassi decisionale costante può essere motivata sommariamente, in particolare mediante un richiamo a tale prassi, nell'ipotesi in cui essa vada notevolmente al di là delle decisioni precedenti, la Commissione è tenuta a sviluppare esplicitamente l'iter logico seguito (sentenze della Corte del 26 novembre 1975, *Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique* e a./Commissione, 73/74, Racc. pag. 1491, punto 31; dell'11 dicembre 2008, *Commissione/Département du Loiret*, C-295/07 P, Racc. pag. I-9363, punto 44, e del 29 settembre 2011, *Elf Aquitaine/Commissione*, C-521/09 P, Racc. pag. I-8947, punto 155). Tale giurisprudenza non è tuttavia applicabile in un caso come quello in oggetto, nel quale la Commissione, lungi dal discostarsi da una prassi costante, afferma di applicare in maniera rigorosa i principi delle comunicazioni.

- ¹⁴⁰ Inoltre, nella parte in cui l'ABN Amro fa riferimento al fatto che la motivazione attinente alla comunicazione sulle ristrutturazioni non può giustificare il divieto imposto, in quanto detta comunicazione riguarda unicamente delle acquisizioni che rischiano di nuocere alla concorrenza, viene rimessa in discussione la validità dei motivi attinenti al merito, questione esaminata nell'ambito del primo capo.
- ¹⁴¹ Per il resto, il fatto che la Commissione giustifichi il divieto di procedere ad acquisizioni soprattutto quale misura imposta dal principio di limitazione dell'aiuto al minimo necessario spiega l'assenza di uno studio circostanziato degli effetti della ristrutturazione sul mercato bancario. Per quanto riguarda, ancora, in proposito, il raffronto fra la decisione impugnata e la decisione Lloyds, fatta valere dall'ABN Amro allegando che quest'ultima decisione è motivata in maniera molto più circostanziata ed è conforme alle comunicazioni, oltre al fatto che l'analisi della Commissione non è sostanzialmente più elaborata nella decisione Lloyds che nella decisione impugnata, in ogni caso la portata della motivazione in un'altra decisione poco rileva per consentire al Tribunale di stabilire se la decisione impugnata sia sufficientemente motivata.
- ¹⁴² Pertanto, occorre respingere il quarto capo del primo motivo nonché, di conseguenza, il primo motivo in toto.

Sul secondo motivo, relativo alla durata del divieto di procedere ad acquisizioni

- ¹⁴³ Tale motivo riguarda il paragrafo 3 dell'articolo 5 della decisione impugnata (punto 13 supra), secondo il quale il divieto di procedere ad acquisizioni resta in vigore per almeno tre anni dalla data di adozione della decisione impugnata o fino alla data in cui la partecipazione azionaria dei Paesi Bassi non si riduce a un livello inferiore al 50%, ma cessa di essere applicato al massimo dopo cinque anni dalla data della decisione impugnata.
- ¹⁴⁴ Tale motivo si articola su cinque parti. Il primo capo attiene alla violazione dell'articolo 345 TFUE, nella misura in cui la durata del divieto di procedere ad acquisizioni dipende dalla partecipazione detenuta dallo Stato. Il secondo capo riguarda la violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE nonché l'erronea applicazione delle comunicazioni. Il terzo capo attiene alla violazione del principio della parità di trattamento. Il quarto capo verte sulla violazione del principio di proporzionalità, mentre il quinto riguarda la violazione del principio di buona amministrazione nonché il difetto di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE.

Sul primo capo, relativo alla violazione dell'articolo 345 TFUE, nella misura in cui la durata del divieto di procedere ad acquisizioni dipende dalla partecipazione detenuta dallo Stato

- ¹⁴⁵ L'ABN Amro deduce la violazione dell'articolo 345 TFUE nella parte in cui l'articolo 5 della decisione impugnata stabilisce un legame fra la detenzione, da parte dello Stato, di almeno il 50% delle sue azioni e l'applicabilità del divieto di procedere ad acquisizioni per un periodo massimo di due anni successivamente al periodo iniziale di tre anni. Essa deduce, segnatamente, che l'articolo 345 TFUE vieta alla Commissione di prendere una decisione operando una distinzione fondata sulla proprietà pubblica o privata di un'impresa. Sottolineando che la proprietà dello Stato non costituisce di per sé un aiuto di Stato, essa afferma che, in considerazione dell'articolo 345 TFUE, è illegittimo ritenere che la proprietà dello Stato generi, di per sé, un vantaggio equivalente ad un aiuto di Stato.
- ¹⁴⁶ La Commissione contesta questi argomenti. A suo avviso, l'articolo impone un atteggiamento neutrale nei confronti del carattere pubblico o privato della proprietà di un'impresa, ma non vieterebbe qualsiasi disparità di trattamento.
- ¹⁴⁷ Ai sensi dell'articolo 345 TFUE, i Trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri.

- 148 Si evince dalla giurisprudenza che l'articolo 345 TFUE non ha l'effetto di sottrarre i regimi di proprietà esistenti negli Stati membri ai principi fondamentali posti dal Trattato (sentenza della Corte del 18 luglio 2007, Commissione/Germania, C-503/04, Racc. pag. I-6153, punto 37). Inoltre, le regole di concorrenza del Trattato, che sono regole fondamentali, sono applicabili indistintamente alle imprese pubbliche e private, e non si può quindi ritenere che detta disposizione limiti la portata della nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (v. sentenza del Tribunale del 6 marzo 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Commissione, T-228/99 e T-233/99, Racc. pag. II-435, punti 193 e 194 nonché la giurisprudenza citata).
- 149 Secondo l'ABN Amro, subordinare la fine del divieto di procedere ad acquisizioni al momento presunto della sua privatizzazione (parziale) costituisce una violazione di tale disposizione, in quanto, in tal modo, la Commissione ricollega conseguenze al semplice fatto che l'ABN Amro sia detenuta a maggioranza dallo Stato. Essa non sostiene che le norme sugli aiuti di Stato debbono applicarsi in maniera diversa in quanto essa è detenuta dallo Stato, quanto piuttosto che tale circostanza non possa penalizzarla.
- 150 Tale argomento non può trovare accoglimento.
- 151 Come si evince dal considerando 312 della decisione impugnata (v. punto 36 supra), la Commissione non ritiene che il fatto che l'impresa continui ad essere di proprietà dello Stato costituisca un aiuto di Stato. Infatti, al suddetto considerando si afferma che la fine della proprietà dello Stato costituisce uno strumento alternativo per stimare quando cessi il vantaggio derivante dall'aiuto. Se ne desume che la Commissione ritiene di dover attenuare gli effetti dell'aiuto concesso dallo Stato dei Paesi Bassi tramite la nazionalizzazione della FBN e le ulteriori misure di ricapitalizzazione che, a suo avviso, continuano ad essere risentite quando lo Stato detiene una quota maggioritaria dell'ABN Amro.
- 152 Inoltre, il divieto di procedere ad acquisizioni cesserà di essere applicato dopo cinque anni, anche qualora, eventualmente, lo Stato dei Paesi Bassi non avesse ridotto in tale momento la sua partecipazione al di sotto del 50%.
- 153 Orbene, come giustamente fatto valere dalla Commissione, dall'articolo 345 TFUE non risulta che essa non possa ricollegare conseguenze alla detenzione della maggioranza del capitale di un'impresa da parte dello Stato, qualora essa ritenga che sussistano motivi obiettivi per procedere in tal senso. Nella specie, è stato seguito questo ragionamento. La sua validità deve essere esaminata di seguito nell'ambito degli altri capi del secondo motivo.
- 154 Risulta da quanto precede che la decisione impugnata non assimila la proprietà dello Stato ad un aiuto di Stato e identifica un motivo obiettivo sulla base del quale la detenzione della maggioranza della banca da parte dello Stato è utilizzata come un elemento di riferimento in tale contesto, cosicché non si può parlare di una discriminazione nei confronti della proprietà statale.
- 155 Il primo capo del secondo motivo deve essere pertanto respinto.

Sul secondo capo, relativo alla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE nonché all'erronea applicazione delle comunicazioni

- 156 Questo capo contiene due censure, concernenti, da un lato, la violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e, dall'altro, l'erronea applicazione delle comunicazioni. Occorre iniziare con l'esame della seconda censura.

– Sulla seconda censura, relativa all'erronea applicazione delle comunicazioni

- 157 Secondo l'ABN Amro, poiché la necessità di aiuti nella specie non deriva da un accumulo di rischi eccessivi e tenuto conto del suo profilo di rischio estremamente debole, erano giustificate, nella specie, unicamente misure comportamentali limitate. A suo avviso, dal momento che il paragrafo 40 della comunicazione sulle ristrutturazioni prevede una proroga del divieto di procedere ad acquisizioni fino alla fine del periodo di ristrutturazione, qualsiasi divieto eccedente i tre anni è, nel suo caso, inaccettabile, essendo stata sempre un'impresa redditizia ed essendo stata considerata, nella decisione impugnata, come tale. Inoltre, essa non si troverebbe in ristrutturazione al di là di tale periodo, in quanto la sua ristrutturazione sarebbe terminata al momento dell'adozione della decisione impugnata, e il piano di ristrutturazione del 2009 si applica soltanto fino al 2013. L'argomento della Commissione, secondo il quale occorrerebbe applicare il divieto de quo per tutto il periodo in cui la partecipazione azionaria di maggioranza dello Stato possa produrre effetti tranquillizzanti sui creditori e sui depositanti, non costituirebbe peraltro una giustificazione in linea con la comunicazione sulle ristrutturazioni.
- 158 L'ABN Amro aggiunge che il paragrafo 40 della comunicazione sulle ristrutturazioni prevede che una misura comportamentale possa essere mantenuta a seconda dell'entità e della durata dell'aiuto, ma che, sebbene essa abbia ricevuto un aiuto di un importo nettamente inferiore a quello concesso in altre cause rilevanti, in nessuna di queste altre cause il divieto di procedere ad acquisizioni avrebbe ecceduto i cinque anni.
- 159 L'ABN Amro rammenta parimenti che la comunicazione sulle ristrutturazioni riconosce essa stessa, al suo paragrafo 14, che il trattato FUE è neutrale riguardo alla natura pubblica o privata della proprietà, cosicché il fatto di ricollegare conseguenze giuridiche al persistere della natura pubblica del capitale di una banca ne integra una violazione.
- 160 Infine, essa deduce l'infondatezza dell'eccezione di irricevibilità della Commissione.
- 161 La Commissione afferma che, al pari del primo motivo, l'elemento del capo del motivo attinente alla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE non è suffragato da alcun argomento e deve, pertanto essere dichiarato irricevibile. Inoltre, gli argomenti dell'ABN Amro sarebbero infondati, in sostanza, in quanto la durata dei requisiti comportamentali deve parimenti essere valutata alla luce del principio secondo il quale l'aiuto deve essere limitato al minimo necessario.
- 162 In via preliminare, si deve rilevare che taluni argomenti dedotti dall'ABN Amro sono già stati esaminati e devono essere respinti. Ciò vale per l'argomento secondo il quale il suo profilo di rischio dovrebbe comportare l'imposizione alla medesima di misure comportamentali non gravose, con riferimento sia alla loro portata che alla loro durata. Esso è stato già esaminato ai punti da 91 a 100 supra, ove si è concluso nel senso che l'analisi dell'ABN Amro deve essere ridimensionata. Segnatamente, non viene dimostrato che la Commissione non abbia tenuto conto delle peculiarità del caso di specie, dal momento che l'ABN Amro ha ricevuto un aiuto pari ad un importo estremamente elevato e che nessuna misura strutturale è stata imposta nel suo caso. Inoltre, l'argomento attinente ad un raffronto con i divieti di procedere ad acquisizioni imposti in altre cause contemporanee sarà esaminato nell'ambito del terzo capo.
- 163 Per quanto riguarda, ancora, l'argomento dell'ABN Amro concernente il rispetto del paragrafo 14 della comunicazione sulle ristrutturazioni, secondo il quale il Trattato è neutrale riguardo alla proprietà dei beni, in quanto le norme in materia di aiuti di Stato si applicano indipendentemente dal fatto che le banche siano di proprietà pubblica o privata, tale disposizione si limita a richiamare il principio enunciato all'articolo 345 TFUE, cosicché l'argomento deve essere respinto per le stesse ragioni che sono alla base del rigetto del primo capo del secondo motivo.

- ¹⁶⁴ Per quanto riguarda l'esame della censura principale dell'ABN Amro, concernente, concretamente, l'inosservanza delle comunicazioni, si deve rammentare che, come rilevato al punto 31 supra, le comunicazioni si riferiscono al potere discrezionale della Commissione con riguardo ai requisiti che devono essere soddisfatti per poter dichiarare una misura di aiuto che ponga rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro compatibile con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, segnatamente quando di tratta di formulare misure strutturali o comportamentali. L'esistenza di un tale potere deve essere presa in considerazione in sede di analisi delle censure attinenti alla violazione delle comunicazioni, in quanto la Commissione deve pronunciarsi sulla compatibilità di un aiuto sulla base di un insieme di misure e condizioni in funzione delle peculiarità di ciascun caso di specie.
- ¹⁶⁵ In relazione alla durata del divieto di procedere ad acquisizioni, la decisione impugnata fa riferimento, al considerando 311 (v. punto 36 supra), al paragrafo 40 della comunicazione sulle ristrutturazioni.
- ¹⁶⁶ Ai sensi di tale disposizione, un divieto di procedere ad acquisizioni, imposto al fine di limitare le distorsioni della concorrenza, dovrebbe applicarsi per tre anni e può valere fino alla fine del periodo di ristrutturazione, a seconda dell'entità e della durata dell'aiuto.
- ¹⁶⁷ Quindi, al considerando 312 della decisione impugnata (v. punto 36 supra), la Commissione aggiunge, tuttavia, che la proroga della durata del divieto oltre i tre anni si giustifica per il fatto che, anche se parte dell'aiuto è già stata riscattata, alcune misure non possono essere riscattate dall'ABN Amro a causa della forma in cui sono state concesse. Inoltre, come rilevato nell'ambito del primo capo, la Commissione precisa parimenti che la fine della proprietà di maggioranza dello Stato costituisce uno strumento alternativo per valutare quando cessa il vantaggio derivante dall'aiuto, ma che il divieto non si applicherà in alcun caso oltre un periodo di cinque anni.
- ¹⁶⁸ Con i propri argomenti, l'ABN Amro non contesta, in sostanza, che un divieto di procedere ad acquisizioni possa essere imposto per un periodo di tre anni, in conformità della summenzionata disposizione, bensì rileva che tale periodo avrebbe dovuto coincidere con la durata massima del divieto, in particolare in quanto essa non si trovava in fase di ristrutturazione successivamente a tale data.
- ¹⁶⁹ A tal riguardo, come evidenziato dalla Commissione all'udienza, occorre rilevare che la comunicazione sulle ristrutturazioni non definisce concretamente una durata per i divieti di procedere ad acquisizioni imposti al fine di garantire che l'aiuto sia limitato al minimo necessario. Tuttavia, poiché il paragrafo 23 della comunicazione sulle ristrutturazioni si riferisce alla ristrutturazione del beneficiario, si può dedurre che una siffatta misura può essere considerata fondata per tutto il tempo in cui ricorre un contesto del genere. La regola sancita al paragrafo 23 della comunicazione sulle ristrutturazioni è, dunque, analoga a quella elaborata al paragrafo 40 di detta comunicazione (punto 166 supra), al quale viene fatto riferimento ai considerando 311 e 312 della decisione impugnata, e ove viene specificato che taluni divieti di procedere ad acquisizioni possono valere «fino alla fine del periodo di ristrutturazione, a seconda dell'entità e della durata dell'aiuto». Occorre dunque verificare se, nella specie, la durata del divieto fissata all'articolo 5 della decisione impugnata sia conforme alla regola sancita al paragrafo 23 della comunicazione sulle ristrutturazioni, come interpretata di seguito.
- ¹⁷⁰ A tal riguardo, ai considerando da 76 a 92 della decisione impugnata, la Commissione descrive il contenuto del piano di ristrutturazione del dicembre 2009 e la versione aggiornata di tale piano del novembre 2010. L'ABN Amro afferma correttamente che le previsioni finanziarie di detto piano di ristrutturazione non vanno oltre il 2013.

- 171 Tuttavia, dal considerando 312 della decisione impugnata e dal suo articolo 5 si evince che, nella specie, non è, in quanto tale, il periodo di ristrutturazione della banca, quale definito nelle diverse versioni del piano di ristrutturazione, a caratterizzare la fine dell'applicazione della misura contestata, bensì la riduzione della partecipazione azionaria dello Stato dei Paesi Bassi al di sotto di una soglia del 50%.
- 172 La decisione impugnata non collega neanche direttamente la fine dell'applicazione del divieto di cui trattasi alla fine dell'aiuto. Infatti, come illustrato al considerando 312 della decisione impugnata, la natura dell'aiuto concesso, ossia un aiuto alla ricapitalizzazione, è tale che una parte non può essere riscattata, circostanza che l'ABN Amro non contesta. Nella specie, non è dunque possibile accertare un collegamento diretto fra la durata del divieto di procedere ad acquisizioni, da un lato, e un'eventuale data di rimborso dell'aiuto che si potrebbe considerare come marcante il punto finale della durata dell'aiuto, dall'altro.
- 173 In tale contesto, può osservarsi che, dinanzi al Tribunale, la Commissione si è parimenti richiamata al considerando 139 della propria decisione C (2010) 726 def., del 5 febbraio 2010, menzionata al considerando 23 della decisione impugnata. Con tale decisione, la Commissione ha esteso il procedimento d'indagine formale avviato dalla decisione dell'8 aprile 2009, allargando il proprio ambito di applicazione al fine di includervi talune nuove misure. Tale considerando, che segue il considerando 138 di tale decisione, ove viene menzionata la necessità di un divieto di procedere ad acquisizioni per limitare le distorsioni della concorrenza, indica che, alla luce dell'intervento ripetuto e massiccio dello Stato dei Paesi Bassi a favore della FBN e dell'ABN Amro N, il pubblico e, in particolare, i depositanti potrebbero ritenere che lo Stato sarebbe intervenuto nuovamente qualora si presentassero difficoltà. In detto considerando la Commissione aggiunge che i consumatori potrebbero credere che il nuovo ente ABN Amro sia una banca estremamente sicura, il che potrebbe facilitare la raccolta dei depositi per il gruppo.
- 174 Sviluppi analoghi si rinvencono nella nota a piè di pagina n. 89 della decisione impugnata, la quale si inserisce nella discussione sull'esistenza di un aiuto di Stato. In tal sede vengono richiamati gli strumenti di marketing utilizzati dalla FBN nel 2009 nei confronti di investitori stranieri, i quali fanno riferimento al fatto che la proprietà dello Stato è un elemento favorevole che suscita la fiducia di depositanti e dei creditori.
- 175 Pertanto, contrariamente a quanto fatto valere dall'ABN Amro, era rilevante, per la Commissione, nelle particolari circostanze della causa, ritenere che il momento in cui lo Stato dei Paesi Bassi non avrebbe più detenuto la partecipazione maggioritaria dell'ABN Amro debba essere considerato quale data stimata alla quale sarebbe terminato il vantaggio risultante dall'aiuto, giustificato da un contesto di ristrutturazione. Alla luce di quanto affermato al punto 169 supra, la Commissione poteva dunque legittimamente far riferimento alla detenzione della maggioranza del capitale dell'ABN Amro da parte dello Stato dei Paesi Bassi all'articolo 5 della decisione impugnata. Si può aggiungere, ad abundantiam, che dalla corrispondenza agli atti si evince che l'ABN Amro stessa ha utilizzato a più riprese, nel corso del periodo di esame, il momento della fine di una partecipazione maggioritaria dello Stato come momento «pivot» per determinare la fine di altre misure comportamentali, come il divieto di pubblicità o la politica in materia di dividendi.
- 176 Per quanto riguarda, dunque, il fatto che la durata del divieto di procedere ad acquisizioni sia stata fissata in cinque anni, alla luce dell'importanza attribuita alle conseguenze della presenza dello Stato, la considerazione della strategia dello Stato dei Paesi Bassi per uscire dal capitale dell'ABN Amro è chiaramente pertinente. La Commissione la descrive ai considerando 87 e 88 della decisione impugnata. In tal sede viene rilevato che lo Stato dei Paesi Bassi ha spiegato in diverse lettere che esso riteneva di servirsi della procedura dell'offerta pubblica iniziale (initial public offering) quale strategia principale di uscita dall'ABN Amro, che il collocamento di una prima tranche delle sue azioni in un intervallo da [riservato] a [riservato]% può pertanto essere previsto [riservato] al più presto, mentre un'offerta sul mercato di una seconda tranche da [riservato] a [riservato] % potrebbe seguire nel 2015.

Viene parimenti specificato che lo Stato dei Paesi Bassi ha intenzione di ridurre la sua quota ad un massimo di [riservato]% prima della fine di [riservato] e che, alla fine, esso prevede di uscire completamente dal capitale dell'ABN Amro, tutto ciò dipendendo, in definitiva, dalle condizioni di mercato e dalla disponibilità dell'ABN Amro a costituire l'oggetto di un'offerta pubblica di acquisto. La strategia di uscita progettata si riferisce dunque chiaramente ad una durata minima di quattro anni a partire dalla data della decisione impugnata nell'aprile 2011.

177 Inoltre, come fatto osservare giustamente dalla Commissione, la durata di cinque anni si ritrova nella comunicazione sulle ristrutturazioni, la quale serve da quadro di riferimento per fissare i contorni del divieto di procedere ad acquisizioni nella decisione impugnata, come si evince, ad esempio, dal suo punto 6.3, intitolato «Valutazione dell'aiuto e del piano di ristrutturazione del dicembre 2009 e del piano di ristrutturazione aggiornato del novembre 2010 sulla base della [comunicazione sulle ristrutturazioni]». In tal senso, si ritrova un periodo massimo di cinque anni, segnatamente al paragrafo 37 di suddetta comunicazione, per quanto riguarda il termine massimo che può essere accordato in taluni casi ad alcune banche per attuare talune misure strutturali di cessione e di riduzione di attività.

178 Inoltre, sebbene l'ABN Amro contesti fermamente di aver potuto prestare il proprio consenso ad una durata massima di cinque anni per il divieto di procedere ad acquisizioni, si ritrova questa durata massima di applicazione altrove nella decisione impugnata. In tal senso, il suo articolo 6 riguarda il divieto per l'ABN Amro di pubblicizzare il fatto di essere di proprietà dello Stato o di farvi riferimento nelle sue comunicazioni con i clienti o investitori attuali o potenziali. Stando alla sua definizione, la sua durata di applicazione si estende «per un periodo minimo di tre anni dalla data della presente decisione o, se successiva, fino alla data in cui la partecipazione dei Paesi Bassi non si riduce a un livello inferiore al 50% delle azioni del gruppo ABN Amro». Si aggiunge che tale divieto «cessa di essere applicato al massimo dopo cinque anni dalla data della presente decisione».

179 In considerazione di tali circostanze, è giocoforza concludere che non può ritenersi che la Commissione, applicando al divieto contestato una durata massima di cinque anni, sia incorsa in una violazione delle comunicazioni, segnatamente della comunicazione sulle ristrutturazioni.

– Sulla prima censura, relativa alla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE

180 Per le stesse ragioni dedotte ai punti da 68 a 70 supra, in sede di esame del primo capo del primo motivo, tale censura è ricevibile, ma infondata.

181 Risulta da quanto precede che il secondo capo del secondo motivo dev'essere respinto.

Sul terzo capo, relativo alla violazione del principio della parità di trattamento

182 L'ABN Amro sostiene che la Commissione, fissando la durata del divieto nei termini previsti dall'articolo 5 della decisione impugnata, ha violato il principio della parità di trattamento. Essa sostiene segnatamente che, se taluni divieti di procedere ad acquisizioni contenuti in altre decisioni della Commissione sono più brevi, la maggior parte ha una durata di tre anni, senza proroga. Inoltre, la durata eccezionalmente lunga del divieto impostole sarebbe in contraddizione con l'importo considerevolmente più modesto dell'aiuto ricevuto rispetto a quello concesso alla maggior parte delle altre banche che hanno beneficiato di un aiuto. Inoltre, secondo l'ABN Amro, nelle decisioni Lloyds e RBS citate dalla Commissione dinanzi al Tribunale, oltre al fatto che la portata della restrizione imposta era più limitata, essa era vincolata all'esecuzione di misure imposte nell'ambito della loro ristrutturazione.

- 183 La Commissione contesta gli argomenti dell'ABN Amro e rammenta, segnatamente, che la sua situazione non può essere meccanicamente paragonata a quella di altre banche tenute ad applicare misure strutturali o a versare una remunerazione più elevata, o ancora a entrambe.
- 184 A tal riguardo, come già esaminato nell'ambito del primo motivo, è difficile stabilire l'effettiva comparabilità delle situazioni nel caso di decisioni che autorizzano aiuti di Stato a favore delle banche in occasione della crisi finanziaria, cosicché una comparazione, come dedotto dall'ABN Amro, per quanto riguarda la durata del divieto di procedere ad acquisizioni è di scarsa rilevanza, dal momento che la Commissione procede ad un'analisi globale caso per caso (v., segnatamente, punto 113 supra).
- 185 È stato peraltro rammentato al punto 114 supra che, in ogni caso, nei limiti in cui il Tribunale poteva procedere ad un raffronto fra le clausole imposte nelle diverse decisioni, incomberebbe all'ABN Amro l'onere di dimostrare la comparabilità delle situazioni di cui trattasi o la presenza di contesti fattuali diversi ai quali è stata applicata una stessa soluzione.
- 186 Per quanto riguarda altre decisioni contemporanee, è giocoforza rilevare, come fatto valere dalla Commissione, che le decisioni Lloyds e RBS contengono parimenti un divieto di procedere ad acquisizioni la cui durata d'applicazione supera la durata «standard» di tre anni, menzionato al paragrafo 40 della comunicazione sulle ristrutturazioni, il che contraddice la tesi dell'ABN Amro secondo la quale alle altre banche sarebbe stato imposto un divieto massimo di tre anni.
- 187 La decisione RBS richiama, al suo considerando 108, la data di scadenza al termine di tre anni o quella della cessione dell'ultima delle attività operative, se successiva. La decisione Lloyds contiene una formula analoga, ma la formula esatta dell'evento determinante alternativo alla durata minima di tre anni è nascosto per motivi di riservatezza. Si capisce tuttavia dall'argomentazione della Commissione, che si tratta parimenti, in tal caso, del momento della realizzazione di talune misure strutturali.
- 188 L'ABN Amro fa valere, segnatamente, che il fatto che in queste due decisioni si sia in presenza di una durata legata all'attuazione di misure strutturali rende la discriminazione nei suoi confronti ancora più grave, in quanto essa è obbligata unicamente ad attuare misure comportamentali.
- 189 Orbene, come spiegato dalla Commissione, le due banche di cui trattasi sono state obbligate a procedere a cessioni, e ciò nell'ambito di un impegno finalizzato a ridurre l'impatto dell'aiuto sulla concorrenza e non in quanto misure che la riportano alla redditività. Pretendere, come fatto dall'ABN Amro, che ne consegua che essa dovrebbe beneficiare di un trattamento più favorevole per quanto riguarda la formulazione della misura comportamentale impostale, costituisce un argomento che non merita accoglimento. Inoltre, contrariamente a quanto da essa affermato, è ancor più importante garantire l'efficacia di misure comportamentali in assenza di misure strutturali.
- 190 Non è pertanto dimostrato che una comparazione con altre decisioni di aiuti di Stato contemporanee possa rimettere in discussione la legittimità dell'articolo 5 della decisione impugnata con riferimento al divieto in essa contenuto.
- 191 Pertanto, anche il terzo capo del secondo motivo deve essere respinto.

Sul quarto capo, relativo alla violazione del principio di proporzionalità

- 192 L'ABN Amro sostiene che la durata del divieto di procedere ad acquisizioni è sproporzionata. A suo avviso, la Commissione non ha dedotto alcun argomento convincente in grado di giustificare l'estensione del divieto di procedere ad acquisizioni oltre i tre anni, né ha dimostrato in maniera certa la necessità di tale estensione.

- 193 Essa rileva che, poiché lo Stato dei Paesi Bassi intende cedere le proprie quote in più fasi, il divieto così formulato non rende l'offerta di tali quote più allettante per gli investitori, che saranno meno desiderosi di investire o desidereranno unicamente investire ad un prezzo inferiore. Orbene, a suo avviso, risponde all'interesse pubblico che lo Stato dei Paesi Bassi ottenga un ricavo elevato e che la Commissione privilegi una privatizzazione rapida. Essa fa valere che, per tale motivo, lo Stato dei Paesi Bassi ed essa stessa avevano proposto di vincolare la durata del divieto di procedere ad acquisizioni alla detenzione, da parte dello Stato dei Paesi Bassi, di più dell'80% delle quote, ma che la Commissione ha ignorato tale proposta.
- 194 Inoltre, l'ABN Amro si interroga sul perché un periodo di divieto inferiore a cinque anni non avrebbe potuto realizzare l'obiettivo perseguito dal divieto.
- 195 L'ABN Amro aggiunge che, affinché possa essere accolto l'argomento della Commissione secondo il quale la riduzione della proprietà dello Stato al 50% avrebbe riportato la fiducia dei creditori e dei depositanti al livello analogo a quello precedente l'ottobre del 2008, essa deve ritenere che la proprietà dello Stato equivalga ad un aiuto di Stato, il che è contrario all'articolo 345 TFUE. L'ABN Amro ritiene che il ragionamento della Commissione sia intrinsecamente errato, in quanto la fiducia ispirata dalla proprietà dello Stato potrebbe ben sussistere oltre tale soglia, essendo legata al suo status di banca di importanza sistemica e alla probabilità che, a causa di tale status, lo Stato dei Paesi Bassi intervenga in caso di crisi.
- 196 Infine, l'ABN Amro afferma di non comprendere su quali basi la Commissione ritenga che la fiducia del pubblico diminuisca nel momento in cui lo Stato abbia venduto il 50% delle sue azioni. L'impossibilità, per la Commissione, di fissare condizioni adeguate per la fine del divieto non potrebbe giustificare l'imposizione di condizioni arbitrarie.
- 197 La Commissione ritiene che il principio di proporzionalità sia stato rispettato.
- 198 Occorre anzitutto rammentare le caratteristiche dell'esame della proporzionalità di una misura come quella in questione nel contesto particolare di una decisione di compatibilità di un aiuto di Stato soggetto a condizioni non accettate previamente dallo Stato membro interessato. A tal riguardo, si rimanda ai punti da 74 a 82 supra. In ogni caso, di nuovo, non è necessario prendere definitivamente posizione sui limiti dell'esame del Tribunale rilevati ai suddetti punti, in quanto l'ABN Amro non riesce a dimostrare che l'estensione del divieto oltre un periodo di tre anni, alle modalità previste all'articolo 5 della decisione impugnata, sia contraria al principio di proporzionalità.
- 199 Per quanto riguarda l'obiettivo perseguito dal divieto di cui trattasi, occorre rammentare che esso è imposto soprattutto sulla base del principio secondo il quale l'aiuto deve essere limitato al minimo necessario, in nome del quale viene ritenuto che i fondi asseritamente disponibili per effettuare acquisizioni dovrebbero piuttosto essere versati allo Stato, ad esempio tramite dividendi supplementari.
- 200 Si evince dall'esame della seconda censura del secondo capo di tale motivo che il divieto in oggetto di procedere ad acquisizioni può manifestamente rispondere a tale obiettivo nella parte in cui esso si applica per una durata massima di cinque anni, segnatamente in quanto la fine di tale periodo è un criterio alternativo al momento della fine dell'aiuto, oltre il quale la logica di contribuzione del beneficiario alla limitazione dell'aiuto al minimo necessario perde la sua ragion d'essere. Lo stesso vale con riferimento al motivo sussidiario di limitazione delle distorsioni della concorrenza (v., segnatamente, i punti da 173 a 175 supra).
- 201 Per quanto riguarda gli argomenti concreti dedotti dall'ABN Amro, in primo luogo, l'argomento fondato sulla necessità di prendere in considerazione la perdita di valore della banca per potenziali investitori risultante dal divieto in oggetto, la quale avrebbe impedito, a suo avviso, un'uscita rapida dello Stato dei Paesi Bassi dall'azionariato dell'ABN Amro, non merita accoglimento, alla luce

dell'obiettivo di limitare l'aiuto al minimo necessario. Non imporre un divieto di procedere ad acquisizioni a tal punto restrittivo per consentire un prezzo migliore per lo Stato nell'ambito di un'offerta pubblica di acquisto costituisce manifestamente una misura più indiretta e, dunque, meno efficace per conseguire il medesimo obiettivo.

- 202 In secondo luogo, l'ABN Amro non fornisce alcun elemento di prova concreto a sostegno del proprio argomento secondo il quale la durata del divieto di procedere ad acquisizioni avrebbe un impatto negativo sul prezzo delle quote offerte in vendita agli investitori privati. È vero che questi ultimi terrebbero conto dei vincoli imposti alla banca; non è tuttavia dimostrato che essi non sarebbero in grado di capire che il divieto viene meno in caso di privatizzazione parziale. Tale argomento non è dunque convincente.
- 203 In terzo luogo, emerge dal fascicolo che la proposta iniziale della Commissione portava a collegare la fine del divieto di procedere ad acquisizioni al momento della privatizzazione totale dell'ABN Amro. Quest'ultima non può dunque sostenere che il ragionamento della Commissione non è coerente allorché ritiene che la fiducia dei terzi sarebbe colpita ad una soglia diversa che nel caso della privatizzazione totale, in quanto è nel corso dei negoziati relativi alla limitazione del divieto che tale posizione si è evoluta pervenendo ad una soluzione meno restrittiva per l'ABN Amro.
- 204 Inoltre, lo Stato dei Paesi Bassi e l'ABN Amro hanno accettato, ovvero proposto, la perdita di controllo ai sensi del diritto dell'Unione in materia di concentrazioni quale punto di riferimento per la fine delle misure comportamentali nel corso dei negoziati, come si evince segnatamente dalle offerte di misure fatte il 30 luglio e il 6 settembre 2010. È solo in una fase più avanzata delle discussioni che appare il limite dell'80% della partecipazione azionaria, nonché la spiegazione legata alla necessità per lo Stato dei Paesi Bassi di poter ricavare un buon prezzo in caso di offerta pubblica di acquisto. Orbene, alla luce dell'analisi effettuata nell'ambito del secondo capo del presente motivo supra, non è dimostrato che la cessione, da parte dello Stato, di una quota del 20% delle azioni della banca sia un punto di riferimento adeguato per definire la fine dei vantaggi risultanti dall'aiuto.
- 205 In quarto luogo, per quanto riguarda la questione se la Commissione abbia potuto ritenere che la fiducia dei creditori e dei depositanti fosse un vantaggio risultante dalla proprietà dello Stato in conseguenza dell'aiuto, accanto agli elementi di risposta già forniti nell'ambito dell'esame del secondo capo del secondo motivo, i documenti emessi dalle agenzie di rating richiamati dalla Commissione nell'ambito del presente procedimento sostengono i suoi argomenti. Ne risulta che non è unicamente la posizione dell'ABN Amro in quanto banca che riveste un'importanza sistemica o «troppo grande per fallire» che ispira fiducia, bensì, parimenti, il fatto che lo Stato dei Paesi Bassi fa effettivamente parte dei suoi azionisti. Il brano della relazione di un'agenzia di rating del 6 gennaio 2011 citato dalla Commissione è illuminante, nella parte in cui vi è indicato che l'agenzia di cui trattasi «considera la proprietà attuale, ma temporanea, dello Stato dei Paesi Bassi e il sostegno dei suoi proprietari come un elemento essenziale a supporto dei rating [dell'ABN Amro]».
- 206 Infine, per quanto riguarda il fatto che, in assenza di una perdita di controllo dello Stato dei Paesi Bassi prima di tale data, il divieto di procedere ad acquisizioni terminerà automaticamente dopo cinque anni, oltre all'analogia già rilevata nell'ambito del secondo capo, secondo la quale il paragrafo 37 della comunicazione sulle ristrutturazioni, concernente le misure strutturali, farebbe parimenti riferimento ad una durata massima di cinque anni per attuare siffatte misure, occorre rammentare che la durata del divieto è collegata primariamente, al di là della durata iniziale di tre anni, non contestata dall'ABN Amro, al momento del venir meno del controllo da parte dello Stato dei Paesi Bassi. Orbene, la legittimità di tale approccio non ha potuto essere rimessa in discussione nell'ambito del secondo capo del presente motivo.

- 207 Inoltre, emerge dalla strategia di uscita proposta dallo Stato dei Paesi Bassi (v. parimenti la discussione sul secondo capo del presente motivo supra) che quest'ultimo prevede il collocamento di una seconda tranche da [riservato] a [riservato]% delle azioni solo nel 2015, ossia quattro anni dopo l'adozione della decisione impugnata, e ciò in funzione delle condizioni del mercato.
- 208 In tali circostanze, non può escludersi l'ipotesi secondo la quale la durata massima di cinque anni può anche giocare a favore dello Stato dei Paesi Bassi, ossia che il divieto venga meno prima che esso abbia potuto vendere la maggioranza delle azioni.
- 209 Non è pertanto dimostrato che la Commissione, definendo la durata del divieto di procedere ad acquisizioni all'articolo 5 della decisione impugnata, abbia violato il principio di proporzionalità. Di conseguenza, il quarto capo del secondo motivo deve essere respinto.

Sul quinto capo, attinente alla violazione del principio di buona amministrazione nonché al difetto di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE

- 210 L'ABN Amro sostiene che la Commissione non ha tenuto conto di tutti gli elementi di fatto pertinenti per quanto riguarda la durata del divieto di procedere ad acquisizioni, fra cui, segnatamente, la necessità della misura, la possibilità di accettare misure meno restrittive e le obiezioni formulate nel corso della procedura di esame, cosicché, adottando l'articolo 5 della decisione impugnata, essa avrebbe violato il principio di buona amministrazione.
- 211 L'ABN Amro fa valere, inoltre, che la decisione impugnata è affetta da vizio di motivazione. Essa ritiene che la spiegazione secondo la quale la fine della proprietà dello Stato consente di stimare quando cessi il vantaggio tratto dall'aiuto non sia né chiara né corretta. Analogamente, la motivazione della decisione impugnata sarebbe insufficiente, in quanto la Commissione non spiegherebbe i motivi per i quali la soglia del 50% della partecipazione nella banca costituirebbe un criterio pertinente (e non, ad esempio, una soglia del 20%), ovvero per quale motivo sarebbe richiesta una durata più lunga rispetto alla durata dei divieti imposti ad altre banche.
- 212 La Commissione sostiene, alla luce dei numerosi scambi intercorsi con lo Stato dei Paesi Bassi e con l'ABN Amro in relazione al divieto di procedere ad acquisizioni durante la procedura di esame e all'evoluzione della sua posizione nel corso di tale periodo, di non aver violato il principio di buona amministrazione. Inoltre, la decisione impugnata illustrerebbe chiaramente la motivazione sottesa al divieto di procedere ad acquisizioni.
- 213 A tal riguardo, si rimanda ai punti 128 e da 131 a 133 supra, nell'ambito dell'esame del quarto capo del primo motivo per un richiamo della giurisprudenza rilevante.
- 214 In primo luogo, quanto all'asserita violazione dell'obbligo di buona amministrazione, occorre rilevare che la Commissione ha esaminato i fatti pertinenti con la diligenza richiesta. Emerge dagli atti che la posizione della Commissione si è evoluta, dalla considerazione di un legame fra la fine del divieto in questione e la privatizzazione totale dell'ABN Amro verso l'accettazione di un legame fra la fine del divieto e il momento in cui lo Stato dei Paesi Bassi avrebbe perso la maggioranza del capitale dell'ABN Amro. È vero che essa ha rifiutato delle proposte di detto Stato e dell'ABN Amro, facendo riferimento a cessioni di quote meno significative; tuttavia, da un disaccordo nel merito non si può desumere una violazione del principio di buona amministrazione.
- 215 In secondo luogo, senza che sia necessario risolvere la questione dell'individuazione della reale portata dell'obbligo di motivazione incombente alla Commissione in relazione ad una misura concreta rientrante in un insieme di misure sulla base delle quali essa abbia potuto ritenere che, tenuto

parimenti conto del piano di ristrutturazione presentatole, un aiuto ad una banca fosse compatibile con il mercato interno, occorre rilevare che la Commissione ha motivato sufficientemente la durata del divieto di procedere ad acquisizioni.

216 È ben vero che la decisione impugnata si limita a contenere poche precisazioni sulla durata del divieto di procedere ad acquisizioni e non contiene, segnatamente, precisazioni in merito a soluzioni alternative menzionate nel corso della procedura di esame, né in relazione a soluzioni adottate in altre decisioni.

217 Tuttavia, essa non è viziata da un difetto di motivazione.

218 Infatti, il considerando 311 della decisione impugnata richiama il paragrafo 40 della comunicazione sulle ristrutturazioni per quanto riguarda la durata minima di tre anni. Il considerando 312 di detta decisione, facendo riferimento alla soglia del 50%, al carattere non riscattabile dell'aiuto nonché al fatto che detta soglia costituisce un criterio alternativo per stimare la data alla quale il vantaggio ottenuto tramite l'aiuto cesserà di esplicare i suoi effetti, spiega il nesso fra la proprietà dello Stato e la durata del divieto di procedere ad acquisizioni.

219 Quanto al termine alternativo posteriore di cinque anni per arrivare alla fine della durata del divieto di procedere ad acquisizioni, esso può essere compreso implicitamente alla luce del calendario proposto dallo Stato dei Paesi Bassi per la sua strategia di uscita. Inoltre, la considerazione di una durata minima di applicazione per il divieto implica la necessità di definire parimenti una durata massima. Quella di cinque anni è dunque, alla luce delle circostanze di specie, logica.

220 Infine, per quanto riguarda l'argomento secondo il quale la Commissione avrebbe dovuto spiegare perché la durata del divieto imposto all'ABN Amro era più lunga di quella prevista in altre decisioni, la Commissione fa valere giustamente di essere obbligata a giustificare la sua analisi della compatibilità dell'aiuto unicamente rispetto agli orientamenti per il settore contenuti nelle comunicazioni e non rispetto a qualsiasi altra decisione.

221 Risulta da quanto precede che il quinto capo del secondo motivo deve essere respinto.

222 Di conseguenza, in ogni caso, e segnatamente senza che il Tribunale sia tenuto a pronunciarsi sull'argomento dedotto dalla Commissione all'udienza, secondo il quale esso non avrebbe potuto accogliere la domanda dell'ABN Amro intesa unicamente all'annullamento dell'articolo 5 della decisione impugnata, in quanto tale disposizione non sarebbe stata separabile dal precedente articolo 1 e il Tribunale non avrebbe potuto sostituire la sua analisi della compatibilità dell'aiuto a quella della Commissione, il ricorso deve essere respinto integralmente.

Sulle spese

223 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. L'ABN Amro, essendo rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, comprese quelle inerenti al procedimento sommario, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) L'ABN Amro Group NV è condannata alle spese.

Czúcz

Labucka

Gratsias

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 aprile 2014.

Firme

Indice

Fatti	1
Procedimento e conclusioni	4
In diritto	5
Sul primo motivo, concernente la portata del divieto di procedere ad acquisizioni	5
Sul primo capo, relativo alla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE nonché all'erronea applicazione delle comunicazioni	5
– Sulla seconda censura, relativa all'erronea applicazione delle comunicazioni	5
– Sulla prima censura, relativa alla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE	13
Sul secondo capo, relativo alla violazione del principio di proporzionalità	13
Sul terzo capo, relativo alla violazione del principio della parità di trattamento	18
Sul quarto capo, relativo alla violazione del principio di buona amministrazione nonché al difetto di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE	21
Sul secondo motivo, relativo alla durata del divieto di procedere ad acquisizioni	24
Sul primo capo, relativo alla violazione dell'articolo 345 TFUE, nella misura in cui la durata del divieto di procedere ad acquisizioni dipende dalla partecipazione detenuta dallo Stato	24
Sul secondo capo, relativo alla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE nonché all'erronea applicazione delle comunicazioni	25
– Sulla seconda censura, relativa all'erronea applicazione delle comunicazioni	26
– Sulla prima censura, relativa alla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE	29
Sul terzo capo, relativo alla violazione del principio della parità di trattamento	29
Sul quarto capo, relativo alla violazione del principio di proporzionalità	30
Sul quinto capo, attinente alla violazione del principio di buona amministrazione nonché al difetto di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE	33
Sulle spese	34