

Covid-19: la Commissione Europea modifica temporaneamente la normativa sugli aiuti di Stato

Per fronteggiare l'emergenza la Commissione ha attenuato il controllo sugli aiuti pubblici erogati dagli Stati membri, con possibili effetti negativi sulla concorrenza nel mercato interno. Ferma per ora la revisione delle regole in ambito energetico, rimandata al 2021-2022, mentre prosegue quella per il regime ETS. In entrambi i casi, l'aggiornamento potrebbe essere influenzato dagli esiti delle politiche di aiuto messe in atto dagli Stati membri.

La Commissione Europea si è mossa prontamente per assicurare il supporto della disciplina degli aiuti di Stato per interventi volti a sostenere i cittadini e le imprese europee colpiti dalla pandemia di COVID-19. Vista l'eccezionalità dello shock economico connesso all'attuale crisi sanitaria e all'impossibilità di prevedere queste circostanze, una maggiore flessibilità dell'intervento pubblico a favore delle imprese è sicuramente fondamentale per evitare che imprese altrimenti sane debbano cessare la propria attività. Tuttavia, un mancato coordinamento degli aiuti a livello europeo e un eccessivo spazio di azione lasciato ai singoli Stati membri potrebbero andare a creare delle distorsioni alla concorrenza nel mercato interno.

IL CONTROLLO SUGLI AIUTI DI STATO

Le regole europee in materia di aiuti di Stato definiscono le condizioni che rendono un aiuto pubblico compatibile con il mercato interno. L'obiettivo primario di queste regole è quello di limitare le distorsioni alla concorrenza che possono derivare dall'intervento di uno Stato membro volto a favorire ingiustamente ed eccessivamente specifiche imprese o settori.

Non tutti gli aiuti statali sono soggetti a notifica e a valutazione da parte della Commissione Europea. Infatti, gli interventi pubblici che non sono offerti su base selettiva e che non hanno un effetto distorsivo sul mercato possono essere direttamente applicati dagli Stati membri.

Questi interventi includono misure che possono contribuire al supporto delle imprese colpite

dall'attuale crisi, come ad esempio le integrazioni salariali, le sospensioni di imposte, IVA e contributi previdenziali, e forme di sostegno finanziario diretto ai consumatori.

Anche per quelle misure che rientrano nell'obbligo di notifica, gli articoli 107.2 e 107.3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea ("[TFEU](#)") prevedono delle condizioni che, se soddisfatte, rendono un intervento pubblico comunque compatibile con il mercato interno, direttamente o discrezionalmente a una valutazione della Commissione Europea. Alcuni regolamenti hanno poi previsto delle esenzioni valide per specifiche categorie di interventi con un ruolo strategico per il raggiungimento di obiettivi comunitari o volti a eliminare delle inefficienze.

LE NUOVE DISPOSIZIONI TEMPORANEE

Nonostante la disciplina degli aiuti di Stato preveda già delle modalità di intervento per salvaguardare le imprese dalla pandemia di coronavirus compatibili con il mercato interno, in seguito all'accentuarsi dello shock economico derivante da tale crisi sanitaria, la Commissione Europea è intervenuta per chiarire e per rendere maggiormente flessibili gli strumenti pubblici per far fronte agli effetti della pandemia. Questo intervento è stato necessario visto il ruolo primario assegnato ai bilanci nazionali per rispondere all'attuale crisi.

Le misure introdotte dalla Commissione Europea a partire dal 13 marzo 2020 hanno messo a disposizione degli Stati membri tre alternative per intervenire a sostegno delle imprese nazionali

all'interno della disciplina degli aiuti di Stato.

1 – Intervento ai sensi dell'Articolo 107.2.b TFEU

La Commissione ha espressamente riconosciuto che la situazione creata dalla pandemia di COVID-19 rientra nella definizione di "evento eccezionale" richiesta per l'applicazione dell'articolo 107.2.b TFEU. Sono quindi ritenuti automaticamente compatibili con il mercato interno gli aiuti volti ad ovviare ai danni arrecati dagli effetti della diffusione del coronavirus. Gli interventi coperti dall'articolo 107.2.b TFEU devono consistere nella compensazione di danni diretti subiti a causa della pandemia di COVID-19 e non devono invece essere volti a preservare o ripristinare la redditività, la liquidità o la solvibilità di un'impresa. Uno specifico schema di riferimento che stabilisce le informazioni richieste agli Stati membri per procedere alla notifica è stato pubblicato dalla Commissione. Questo schema dovrebbe facilitare gli Stati membri nell'aiuto dei settori maggiormente colpiti dalla pandemia (come il settore dei trasporti, del turismo, della cultura, della sanità e della vendita).

2 - Intervento ai sensi dell'Articolo 107.3.b TFEU

La Commissione ha stabilito che gli effetti generati dalla pandemia di COVID-19 possano essere considerati dei "gravi turbamenti dell'economia", visto il consistente shock economico, sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda, da loro causato. Gli Stati membri possono quindi sottomettere all'esame della Commissione aiuti destinati a porre rimedio all'impatto della crisi sanitaria ai sensi dell'articolo 107.3.b TFEU. Il 19 marzo 2020, la Commissione ha pubblicato un nuovo quadro giuridico temporaneo di riferimento (*Communication from the Commission Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19* [2020/C 91 I/01](#)) che descrive le tipologie di aiuti che possono essere accettate ai sensi di questo articolo e che ne facilita il processo di valutazione e di approvazione. Questo quadro rimarrà in vigore solo fino al 31 dicembre 2020 ed è potenzialmente applicabile ad aiuti a favore di imprese attive in tutti i settori che non erano in difficoltà prima del 31 dicembre 2019

e che hanno subito una carenza di liquidità o che rischiano di vedere compromessa la loro redditività a causa delle perturbazioni economiche derivanti da COVID-19. Le tipologie di aiuti per far fronte a bisogni immediati di liquidità includono:

- Sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili e agevolazioni fiscali (inferiori a 800,000 euro)
- Garanzie pubbliche sui prestiti
- Tassi di interesse agevolati
- Garanzie sui prestiti tramite enti creditizi e altri intermediari finanziari (la Commissione sottolinea che questi interventi non devono avere il fine di favorire gli enti creditizi attraverso cui gli aiuti vengono erogati, viene infatti richiesta prova dello sforzo degli enti creditizi volto a garantire il massimo trasferimento dei vantaggi ai soggetti finali)
- Assicurazione del credito all'esportazione nel breve termine, qualora possa essere dimostrata l'indisponibilità di copertura per il rischio da parte del mercato assicurativo privato.

Con la comunicazione del 4 aprile 2020 la Commissione è poi intervenuta per ampliare lo scopo del nuovo quadro normativo temporaneo, incrementando il supporto per gli aiuti a favore dei settori strategici per affrontare la crisi, ovvero le attività di ricerca e sviluppo farmaceutica e per la produzione di prodotti necessari per rispondere alla pandemia, e per preservare l'occupazione.

3 - Intervento ai sensi dell'Articolo 107.3.c TFEU

L'articolo 107.3.c TFEU stabilisce che gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, possano essere considerati compatibili con il mercato interno, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Attraverso questo articolo gli Stati membri possono quindi notificare dei regimi di intervento volti a limitare delle gravi carenze di liquidità o delle difficoltà finanziarie per le imprese (anche) a causa dalla diffusione di COVID-19. In generale, le imprese che hanno già ricevuto aiuti a nome di questo articolo negli ultimi dieci anni non dovrebbero essere

idonee per ricevere un sostegno ai sensi di questo articolo, ma la Commissione ha già annunciato di essere pronta ad accettare delle eccezioni viste le circostanze.

L'APPLICAZIONE DEL NUOVO QUADRO TEMPORANEO E I SUOI LIMITI

Dall'entrata in vigore delle nuove linee guida temporanee per l'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato, la Commissione ha già approvato più di 50 interventi degli Stati membri.

Nonostante il ruolo fondamentale di questi aiuti per il sostegno delle imprese nazionali e l'efficienza della Commissione nell'adottare celermente tutti gli aiuti richiesti dagli Stati, sono stati evidenziati i possibili limiti dalla strategia adottata dalla Commissione Europea. In particolare, il fatto che gli interventi debbano essere sostenuti dagli Stati membri, e non da un bilancio europeo, crea delle distorsioni negli aiuti ricevuti dalle imprese. Infatti, gli Stati membri non dispongono delle stesse risorse per intervenire a sostegno delle imprese nazionali, e, di conseguenza, alcune imprese attive in un mercato esteso a livello europeo potrebbero ricevere, indebitamente, aiuti più consistenti rispetto ai propri rivali, falsando la concorrenza nel mercato. In aggiunta, alcuni Stati membri potrebbero utilizzare le disposizioni temporanee per sostenere lo sviluppo di settori o imprese ritenuti di particolare rilievo nazionale, qualora questo non fosse stato possibile in tempi di stabilità sotto le regole della concorrenza vigenti nel mercato interno europeo.

Tali rischi sono maggiormente accentuati dalla nuova proposta della Commissione Europea che prevede la possibilità di interventi pubblici volti a ricapitalizzare le imprese in difficoltà attraverso strumenti che includono la partecipazione di capitale pubblico. La Commissione ha chiarito che specifiche misure volte a limitare eventuali distorsioni della concorrenza nel mercato unico verrebbero messe in atto e che gli Stati membri dovrebbero elaborare fin da subito strategie di uscita per garantire il ripristino della situazione originaria una volta ristabilite le normali condizioni

economiche. Tuttavia, per il momento, sembra difficile che la Commissione sia in grado di definire regole sufficienti per contrastare gli effetti distorsivi di queste misure.

Le problematiche evidenziate sopra potrebbero essere limitate se, anziché affidare il sostegno delle imprese ai singoli Stati membri, la Commissione Europea intervenisse direttamente, coordinando e finanziando un programma di aiuti europeo. Attraverso questo programma la Commissione potrebbe infatti non solo supportare le imprese per superare la crisi innescata da COVID-19, ma anche utilizzare questi interventi al fine di allineare lo sviluppo dei settori agli obiettivi europei e per prepararli alle trasformazioni previste dall'agenda europea.

ALTRE NOVITÀ NELLE POLITICHE DI CONTROLLO SUGLI AIUTI DI STATO

Il quadro normativo temporaneo per gli aiuti di Stato è stato introdotto dalla Commissione Europea in un periodo in cui la disciplina degli aiuti pubblici stava già attraversando una fase di modifica. Infatti, diversi regolamenti e linee guida sugli aiuti di Stato europei sono in scadenza tra la fine del 2020 e del 2022, e la Commissione sta attualmente procedendo alla revisione e all'aggiornamento dei loro contenuti. Questo processo coinvolgerà in particolare le linee guida per gli aiuti Stato nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra (ETS) (*Guidelines on certain State aid measures in the context of the greenhouse gas emission allowance trading scheme post-2012* ([2012/C 158/04](#))) e le linee guida per gli aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia (*Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014-2020* ([2014/C 200/01](#))), al fine di allinearle con i nuovi obiettivi europei sul clima.

REVISIONE DELLE LINEE GUIDA PER GLI AIUTI DI STATO IN AMBITO ETS

Le linee guida per gli aiuti di Stato in ambito ETS sono state introdotte nel 2012 con l'obiettivo primario di limitare i rischi di *carbon leakage*. Attraverso queste regole la disciplina degli aiuti di Stato permette

infatti agli Stati membri di compensare le imprese maggiormente soggette a questo fenomeno per evitarne le conseguenze negative.

Le attuali linee guida scadranno al termine del 2020 e sono quindi già state indette consultazioni pubbliche per la loro revisione. La Commissione ha precisato che con l'aggiornamento delle linee guida verranno ridotti i settori che possono beneficiare di compensazioni¹ e verrà diminuito il tasso compensazione massimo ricevuto dalle imprese che possono beneficiare di questi aiuti in modo da limitare il sostegno ai processi produttivi inefficienti e da incentivare le imprese a adottare tecnologie più efficienti dal punto di vista energetico. Con queste variazioni, la Commissione intende assicurare che le nuove linee guida siano conformi alle modifiche alla direttiva ETS (Directive (EU) 2018/410) che regolerà la quarta fase del sistema di scambi di emissioni (2021-2030).

REVISIONE DELLE LINEE GUIDA PER GLI AIUTI DI STATO A FAVORE DELL'AMBIENTE E DELL'ENERGIA

Le linee guida per gli aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia sono state introdotte nel 2014 con lo scopo principale di supportare l'ingresso delle fonti rinnovabili nel mercato e di facilitare il raggiungimento degli obiettivi climatici per il 2020. Nonostante la scadenza di queste linee guida sia stata rinviata da dicembre 2020 a dicembre 2022, nel *Green Deal*, la Commissione ha riportato che intende concluderne la revisione entro la fine del 2021 per allinearsi al più presto con i nuovi obiettivi energetici per il 2050.

Nel Piano di investimenti per il *Green Deal*, la Commissione ha anticipato che le modifiche delle linee guida saranno volte ad aumentare la disponibilità degli aiuti pubblici volti a incentivare le imprese nella decarbonizzazione o nell'elettrificazione dei processi di produzione. La Commissione ha poi indicato alcune delle specifiche variazioni che intende implementare attraverso il processo di revisione delle linee guida.

Queste includono:

- un maggiore supporto per gli aiuti diretti a incrementare l'efficienza energetica degli edifici
- la definizione di nuove misure per l'approvazione degli aiuti volti ad aumentare l'efficienza dei sistemi di teleriscaldamento, con l'obiettivo di aumentarne il potenziale contributo alla transizione energetica
- la definizione di aiuti per la chiusura degli impianti a carbone
- l'incremento del sostegno per gli aiuti a supporto del passaggio a un'economia circolare.

La Commissione ha sottolineato che nell'attesa delle nuove linee guida, gli Stati membri potranno continuare ad intervenire a sostegno dello sviluppo delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica delle imprese secondo le indicazioni stabilite dalle linee guida del 2014.

Il compito attribuito agli aiuti pubblici nell'attuale crisi economica e sanitaria potrebbe contribuire a mettere in luce i rischi legati ad un eccessivo ed indipendente intervento degli Stati membri nell'economia e la necessità di incrementare il coordinamento europeo anche in quelle aree originariamente lasciate alla discrezionalità degli Stati membri, influenzando il processo di revisione della disciplina degli aiuti di Stato in atto prima della crisi.

La disciplina degli aiuti di Stato ha un ruolo centrale nel determinare gli obiettivi delle imprese europee e la loro capacità di raggiungerli, rimarrà quindi importante continuare a monitorare le decisioni della Commissione Europea su questa materia.

¹ I settori che non beneficeranno più delle compensazioni sono: confezioni di vestiario in pelle, produzione di alluminio, produzione di prodotti chimici inorganici, produzione di zinco, piombo e stagno, fabbricazione di pasta per la carta, fabbricazione di carta e carbone, siderurgia e fabbricazione di prodotti derivanti da raffinazione petrolio.