

Covid-19: sostegno pubblico all'economia e regole sugli aiuti di Stato

Ginevra Bruzzone

Workshop Associazione Antitrust Italiana
*«Il Temporary Framework della Commissione europea e
la sua applicazione»*

Roma, 30 aprile 2020

1

Outline

- 1) Controllo degli aiuti di Stato e politica pubblica
- 2) Crisi Covid-19: la risposta della Commissione sul fronte aiuti di Stato
- 3) Le scelte degli Stati membri
- 4) Perché è necessario mettere in gioco risorse europee
- 5) Conclusioni: la risposta alla crisi come processo

2

1. Controllo degli aiuti di Stato e politica pubblica

3

Aiuti di Stato e politica pubblica

- la crisi Covid-19 richiede appropriate risposte di politica pubblica a sostegno dell'economia
- nell'Unione europea, la risposta deve tenere conto delle regole sugli aiuti di Stato (artt. 107 ss. TFUE)
- con riferimento agli aiuti di Stato, l'adeguatezza delle risposte di politica pubblica alle sfide poste dalla crisi va analizzata a due livelli:
 - europeo (le scelte della Commissione)
 - nazionale (le scelte dello Stato membro)

4

Regole TFUE e spazi di flessibilità

- non è consentito agli SM usare risorse pubbliche per attribuire vantaggi selettivi ad imprese (art. 107, par. 1), salvo che sia necessario e proporzionato per perseguire gli obiettivi di interesse generale individuati dall'art. 107, paragrafi 2 e 3
- i **criteri per la compatibilità** sono definiti nel Trattato con linguaggio ampio, che consente flessibilità nell'applicazione => cfr. gli adattamenti nel tempo da parte della Commissione (TF dopo la crisi del 2008; approccio più economico negli orientamenti post modernizzazione; TF Covid-19)
- anche le **procedure** possono essere semplificate (esclusioni della notifica preventiva, ad es. GBER; valutazioni accelerate nelle fasi di crisi)

Non solo burocrazia europea: le ragioni del controllo degli AdS

Nella prospettiva europea:

- riduce il rischio di distorsioni della concorrenza tra imprese europee tramite l'utilizzo delle risorse pubbliche e evita la corsa ai sussidi indiscriminati
- assicura una risposta coordinata da parte degli Stati membri

Nella prospettiva nazionale:

- evita che le imprese si trovino svantaggiate rispetto a concorrenti europei sostenuti da Stati con maggiori risorse a disposizione
- indirizza l'azione nazionale verso obiettivi di sostegno delle imprese che hanno una chiara giustificazione di interesse pubblico

Requisiti per il buon funzionamento del sistema

I criteri per la compatibilità degli aiuti devono essere:

- **non troppo stretti** (pregiudicherebbe il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico)
- **non troppo larghi** (rischi di corsa ai sussidi, distorsioni della concorrenza per i Paesi con minori risorse)

2. Crisi Covid-19: la risposta della Commissione sul fronte aiuti di Stato

Le scelte della Commissione

- a. **Ricordare le regole ordinarie** (misure che non sono AdS, ad es. sostegno ai consumatori, misure non selettive; de minimis, GBER ecc.)
- b. **Art.107(2)(b)**
- c. **Art.107(3)(b)**
- d. **Art.107(3)(c)**
- e. **Banche**
- f. **Imprese in difficoltà**

Art. 107(2)(b)

La Commissione riconosce l'applicabilità dell'art. 107(2)(b): sono compatibili senza valutazione discrezionale gli aiuti per compensare i danni direttamente subiti dalle imprese in ragione dell'evento eccezionale

Osservazioni: apre uno spazio di intervento molto ampio, con l'unico limite del nesso di causalità, della valutazione dei criteri utilizzati per la quantificazione del danno e della non sovracompenrazione

Non poteva fare diversamente per coerenza con le decisioni assunte a sostegno delle compagnie aeree post 11 settembre (T-268/06 Grecia) e post eruzione del vulcano islandese (SA. 32163)

Il **problema di questa specifica crisi** è che la quasi generalità delle imprese può ritenere di avere subito un danno diretto dall'evento eccezionale

Art. 107(3)(b)

Nel TF aggiornato, 6 modelli di aiuto compatibili «per porre rimedio al grave turbamento dell'economia», a sostegno della liquidità e per evitare che in conseguenza della crisi venga pregiudicata la sostenibilità economica di imprese sane

sez. 3.1 aiuti **sino a 800 000** euro per impresa in forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento, anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti e partecipazioni – consente grande spazio di libertà, ad es. garanzie gratuite al 100%. NB: la Commissione richiede agli SM di prevedere il budget complessivo

sez. 3.2 garanzie sui prestiti sia per investimenti che per capitale di esercizio (con vincoli in termini di premio minimo, livello di garanzia, durata)

sez. 3.3 tassi di interesse agevolati sui prestiti (vincoli analoghi)

Art. 107(3)(b) (cont.)

sez. 3.5 assicurazione del **credito all'esportazione** (estensione a tutti i paesi)

sez. 3.9 differimento selettivo di **imposte e/o contributi** previdenziali per imprese/settori/regioni particolarmente colpite

sez. 3.10 sostegno selettivo ai costi salariali per imprese/settori/regioni particolarmente colpite

Osservazioni:

significativi spazi di libertà, anche per la copertura di costi operativi. In particolare, per la sezione 3.1 non è prevista una verifica dell'effetto incentivante; comunque, se l'aiuto è veicolato tramite intermediari finanziari, questi devono dimostrare di avere trasferito il vantaggio all'impresa destinatarie (per minimizzare aiuto indiretto)

Art. 107(3)(c)

- nel TF sono indicati tre modelli di aiuti considerati compatibili ex art. 107(3) lettera c) per fare fronte all'emergenza sanitaria, con condizioni (effetto incentivante) e vantaggi/penalizzazioni in relazione alla velocità con cui si procede
- **sez. 3.6 R&S** in materia Covid-19 (vincoli di condotta: obbligo di dare licenze non esclusive a condizioni ND nell'EEA)
- **sez. 3.7** investimenti in **infrastrutture per testing e upscaling** fino alla prima applicazione industriale di prodotti rilevanti per Covid-19 (vincoli di condotta su condizioni accesso all'infrastruttura, a prezzi di mercato e a condizioni trasparenti e ND)
- **sez. 3.8** investimenti per la **produzione** di prodotti rilevanti per Covid-19

Banche

Nel TF la Commissione assicura che se le banche agiscono come tramite per l'erogazione degli aiuti e non sono il beneficiario diretto, non si applicano le regole sugli aiuti di Stato alle banche (l'aiuto **non** è considerato **sostegno straordinario ex BRRD**, non si applica il **burden sharing**)

Le banche devono solo mostrare che l'aiuto ha avuto un impatto positivo rispetto al controfattuale per i beneficiari finali (minimizzazione di possibili aiuti indiretti)

Imprese in difficoltà

- La Commissione tiene fermo il punto per cui le imprese in difficoltà al 31 dicembre 2019 non possono ricevere aiuti se non:
 - ex art. 107(2) b per la compensazione del danno subito (v. possibilità di utilizzo nel settore aereo);
 - seguendo le regole standard per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione (ci saranno aggiustamenti della comunicazione del 2014?)
- Il TF non esclude l'applicazione alle imprese in difficoltà della sez. 3.9 (rinvio pagamenti imposte e contributi)

Alcune valutazioni (a)

- rispetto alle regole ordinarie, la Commissione concede **ampi spazi di intervento**, con regole **più semplici** di quelle del 2008
- la **sez. 3.1** (aiuti sino a 800 000) è importante, prevede poche condizioni e molti strumenti utilizzabili. E' più semplice dell'applicazione dell'art. 107(2)(b) (non richiede la quantificazione del danno che può essere complicata perché devi considerare anche le eventuali minori spese) e, inoltre, prevede un limite quantitativo individuale e l'obbligo di indicare il budget complessivo
- la Commissione (**§19 TF**) chiede allo SM di dimostrare che l'aiuto è necessario, appropriato e proporzionato a rimediare il grave turbamento dell'economia => resta comunque un vaglio al di là del rispetto della forma prevista dal TF

Alcune valutazioni (b)

- dalla tabella sul sito della Commissione risulta che alcuni regimi sono stati approvati ex art. 107(3)(b) anche se **non** erano **coperti da TF**, 'per analogia'=> spazio per gli SM di proporre anche ulteriori modelli di sostegno (ma necessità di giustificare in modo convincente! Cfr. C-431/14 Grecia c. Commissione)
- ci saranno presumibilmente ulteriori aggiustamenti del TF (ricapitalizzazioni, prestiti subordinati) e sarà valutata la necessità di un'estensione nel tempo

3. Le scelte degli Stati membri

Necessità di una strategia

Dato che risorse pubbliche sono limitate, gli Stati devono sviluppare, tenendo conto dei vincoli dell'art. 107 TFEU, una strategia per il sostegno all'economia, definendo, oltre alle risorse da dedicare, le priorità e scegliendo gli strumenti di intervento più efficaci per perseguirle. La sfida è più ampia rispetto all'area degli aiuti di Stato:

- i) risorse per fare fronte all'**emergenza sanitaria**
- ii) risorse per mantenere il **potere di acquisto delle famiglie** (sostegno ai consumi, sostegno al reddito dei lavoratori)
- iii) risorse a **sostegno dell'attività d'impresa** (evitare nell'immediato la crisi di liquidità e l'uscita dal mercato di imprese altrimenti sane)

Quali strumenti per il sostegno alle imprese?

Garanzie

- ampiamente utilizzate dagli Stati membri (oltre 40 casi; in Italia artt. 1 e 13 d.l. 23/2020). Sino a 800.000 euro possono essere gratuite
- vantaggio dell'effetto leva (tanto maggiore se è poco probabile che la garanzia venga escussa)
- a livello nazionale: importante semplicità e rapidità delle condizioni di accesso e chiarire il tipo di vaglio delle banche (valutazione del merito di credito v. mera verifica dei requisiti dichiarati dalle imprese)

NB: se il livello dell'indebitamento delle imprese è già alto e il problema non è solo di liquidità, rischioso puntare solo sull'aumento dell'indebitamento => molte imprese potrebbero non riuscire a far fronte agli impegni => occorre ragionare su interventi complementari che rafforzino la sostenibilità finanziaria dei bilanci delle imprese

Trasferimenti a fondo perduto

- Le sovvenzioni sono più onerose per la finanza pubblica ma possono essere opportune, in particolare per le imprese più piccole, per limitare il rischio di uscita dal mercato
- Sovvenzioni generalizzate, per coprire l'intero danno subito, sarebbero troppo costose=> lo strumento della sezione 3.1 (sovvenzione diretta fino a 800 000 euro a testa) è un contesto più facile su cui lavorare. Oltre 30 esempi negli SM tra sovvenzioni e anticipi rimborsabili

NB: come definire i requisiti di accesso? cifra fissa o in proporzione a una stima del danno subito a causa della pandemia? Quali soggetti? Ad es. DK: SA. 56774 compensazione perdita fatturato >40%. V. regimi in Francia e Germania. In Italia sovvenzione alle PMI nel decreto Maggio?

Sostegno pubblico alla ricapitalizzazione

Per rafforzare la struttura patrimoniale delle imprese nel medio periodo, appeal del sostegno pubblico alla ricapitalizzazione. Varie possibilità:

- incentivi fiscali alla ricapitalizzazione delle imprese (ACE potenziato): incoraggia l'afflusso di risparmio privato e se non selettivo non rientra negli aiuti di Stato
- interventi diretti in alcune imprese. In Italia proposte di un Fondo presso CdP - cfr. proposta Cipolletta-Micossi di un Fondo a capitale prevalentemente pubblico per la ricapitalizzazione delle imprese medio grandi (>25 mln o >50 dipendenti, comunque <5 mld fatturato) con buoni fondamentali ma in fragili situazioni, che aiuti il sistema ad assorbire l'eccesso di indebitamento

Quali orientamenti per il sostegno pubblico alla ricapitalizzazione?

- In generale, la partecipazione pubblica nelle imprese non è soggetta al controllo della Commissione europea se non comporta elementi di aiuto
- Se elementi di aiuto (non MEOP), quali limiti deve prevedere la Commissione per consentire di porre rimedio al turbamento dell'economia evitando distorsioni del *level playing field*? => importanza di indicazioni negli Orientamenti per coordinare gli interventi (limiti in termini di ammontare, natura temporanea della partecipazione, diritti degli azionisti, distribuzione degli utili, meccanismi di uscita)

La scelta del mix di strumenti

L'abilità degli SM consiste nell'utilizzo intelligente dei vari strumenti a disposizione (AdS e non AdS)
Cfr. al 30/4/2020 i mix di AdS notificati dagli SM (ad es. DK, Germania, Francia), il modo in cui vengono sfruttati gli spazi messi a disposizione della Commissione, i regimi 'a ombrello'

In **Italia** un mix di misure nei decreti post Covid:

- spese per emergenza sanitaria (inclusi aiuti a produzione mascherine);
- sostegno ai redditi da lavoro e al potere di acquisto;
- sostegno alla liquidità delle imprese (moratoria dei finanziamenti, garanzie nel decreto liquidità, sospensione degli obblighi fiscali e contributivi);
- compensazioni per vettori aerei con obblighi di servizio pubblico (art. 79 d.l. 18/2020)

4. Perché è necessario mettere in gioco risorse europee

I rischi per il level playing field

- quante risorse hanno messo in gioco i diversi SM per misure generali e per misure selettive?
- per le misure selettive, rischi di distorsione del *level playing field* oltre livelli accettabili dal punto di vista della concorrenza. Cfr. Massimo Motta e Martin Peitz (2020) «un'epidemia di aiuti di Stato?»
- se si volesse dare applicazione estesa all'art. 107(2)b vi sarebbe un problema: la Commissione non ha discrezionalità (v. Cynthia Pinotti, 2020), ma non tutti gli Stati possono permetterselo

Il coinvolgimento delle risorse europee

- se anche risorse europee sono convogliate a sostegno delle economie nell'emergenza Covid-19, le preoccupazioni relative al *level playing field* potrebbero attenuarsi
- il Consiglio europeo prevede ora quattro principali canali: MES (attività connesse all'emergenza sanitaria); BEI; SURE (sostegno al reddito dei lavoratori/CIG); Recovery Fund (ancora da definire)
- tra le questioni da affrontare: in che misura la scelta circa l'utilizzo delle risorse europee è effettuata a livello europeo/lasciata allo Stato membro? Che tipo di interventi potranno essere coperti? Ad es. compensazioni ex art. 107(2)(b) settoriali, evitando distorsioni della concorrenza tra Stati? Ricapitalizzazioni?

5. La risposta alla crisi come processo

Risposta alla crisi: i prossimi passi

- La risposta economica alla crisi Covid-19 tramite il sostegno pubblico alle imprese è un processo, a livello europeo e a livello nazionale

Prossimi passi UE

- scelte sui fondi europei da mettere in gioco
- per gli aiuti di Stato, valutazione delle notifiche da parte della Commissione e revisioni del TF

Prossimi passi Italia

- conversione del decreto Liquidità (garanzie)
- valutazione dell'inserimento di nuove misure di aiuto (sovvenzioni, ricapitalizzazione) nel decreto Maggio
- continuo dialogo con DG Comp, anche pre-notifica
- messa a punto di processi efficienti di erogazione degli aiuti a livello nazionale