



CONFINDUSTRIA

Quinta modifica al Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato

Posizione di Confindustria

21 gennaio 2021

Con tale documento si intende presentare indicazioni sulla proposta di quinta modifica al Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato.

Premessa

In via preliminare, esprimiamo consenso e apprezzamento per la proposta di prolungamento della validità del Quadro temporaneo e per l'intenzione, mostrata dalla Commissione europea, di voler operare, conseguentemente, un adeguamento dei tetti attualmente previsti per gli aiuti di cui alla Sezione 3.1 e 3.12 della Comunicazione.

Tuttavia, si ritiene opportuno chiarire, in questa sede, alcuni aspetti di estrema rilevanza, sia per l'interlocuzione con la Commissione europea, che per l'adeguamento di misure esistenti.

1. Unità economica

Il chiarimento sulla nozione di "unità economica" indicato nella Circolare del 18 giugno 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche europee - non possiamo non ribadirlo - sta concretamente compromettendo il corretto utilizzo delle misure di aiuto già concesse.

Nel proseguo ci permettiamo di formulare alcune considerazioni, nell'auspicio che possano rappresentare *input* utili per un confronto costruttivo con la Commissione europea.

Il concetto di "singola unità economica", secondo la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, è principalmente funzionale alla corretta individuazione del beneficiario di un aiuto che si rileva illegittimo e incompatibile e va, dunque, recuperato.

Benché la Corte di Giustizia riconosca che la Commissione gode di discrezionalità negli accertamenti che svolge per individuare il beneficiario effettivo all'interno di un gruppo, l'insegnamento fornito è che non si possa ritenere che un aiuto concesso ad una singola impresa sia automaticamente un aiuto concesso al gruppo. Non è concepibile che questa verifica possa essere fatta caso per caso, soprattutto in considerazione della numerosità e dell'urgenza delle misure introdotte, ma è opportuno stabilire dei criteri chiari che, da una parte, chiariscano il perimetro entro cui calcolare, a livello cumulato, l'ammontare degli aiuti ricevuti a valere sulla Sezione 3.1 e, dall'altra, siano in grado di giustificare che un aiuto concesso a un'impresa non si trasmetta alle sue collegate. A tal fine sarebbe opportuno stabilire delle condizioni al verificarsi delle quali si possa prescindere dalla verifica dei

collegamenti tra imprese. Il riferimento potrebbe essere – in via esemplificativa – alla prossimità del mercato in cui il soggetto beneficiario opera, sia dal punto di vista del settore di appartenenza che dal punto di vista geografico.

La maggior parte degli interventi consentiti dal Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato per il sostegno dell'economia nell'attuale emergenza pandemica hanno natura "compensativa" i cui effetti non possono comportare comportamenti di spiazzamento tra vari operatori o, a livello aggregato, una distorsione della concorrenza tra gli Stati membri paragonabile agli interventi ordinari di sostegno agli investimenti. A titolo esemplificativo, è infatti possibile dimostrare come, un credito d'imposta concesso per il parziale ristoro dei canoni di locazione sostenuti da un'impresa operativa nel settore dell'abbigliamento non possa determinare alcun vantaggio effettivo per una società collegata operante, ad esempio, nel settore alimentare. Lo stesso ragionamento può essere riproposto a livello territoriale, dimostrando come la concessione di un contributo a parziale compensazione delle perdite subite da un albergo in Sicilia non possa, in alcun modo, determinare un vantaggio trasferibile a un altro albergo che, sebbene appartenga alla stessa catena, è situato in un'altra Regione.

In sintesi, l'assunzione che due soggetti distinti, solo perché appartenenti a uno stesso gruppo, debbano formare un'unica entità economica, in molti casi, potrebbe risultare contraddittoria, arbitraria e illogica. Così, l'ipotesi che aiuti di Stato di natura compensativa e individuati proporzionalmente alle spese sostenute o alle perdite subite da ogni singola unità possa essere considerata automaticamente trasmissibile ad altri soggetti apparentemente collegati (in termini funzionali) al diretto beneficiario, non è corredata di alcuna spiegazione idonea a dimostrarne la portata.

Non possono essere sottostimati i rischi di un utilizzo miope ed artificioso di una nozione, quella di unità economica, adottata in un contesto peculiare (qual è quello della determinazione dell'effettivo beneficiario di un aiuto illegale e incompatibile sottoposto a recupero; il contrasto all'utilizzo elusivo delle norme sugli aiuti o la moltiplicazione artificiosa di agevolazioni di importo minore). Ciò rischia di compromettere misure di sostegno alle imprese nate per compensare le pesanti perdite subite da tutti i settori industriali.

2. Adeguamento delle misure esistenti

Come indicato al punto 12 della bozza in esame, "*Member States may also envisage increasing the budget of existing measures or introducing other amendments to align those measures with the Temporary Framework, as amended by this Communication.*" sembrerebbe assodata la possibilità di intervenire retroattivamente su misure esistenti,

fissando tetti di aiuti concedibili più elevati, ma solo qualora questo avvenga all'interno della stessa Sezione.

Meno chiara, invece, è la possibilità di “convertire” misure esistenti, procedendo, ove realizzabile, al trasferimento della base normativa comunitaria da una Sezione ad un'altra. Il testo in esame, all'ultimo periodo dello stesso punto 12, recita “(...) *the possibility of conversion or repayable instruments into grants under section 3.1 of the Temporary Framework, Member States must also specify the precise conditions that would trigger such conversion, in order for the Commission to be able to determine whether the proposed conditions are transparent and non-discriminatory.*”. Sarebbe, pertanto, opportuno ottenere dalla Commissione europea specifici chiarimenti in tal senso.

La questione è di fondamentale importanza, poiché, come correttamente rilevato anche dalla Commissione europea, la quasi totalità delle misure esistenti, concesse nei limiti e alle condizioni della Sezione 3.1, stanno esaurendo il plafond a disposizione e, per alcune di esse, non sarebbe sufficiente neanche un nuovo tetto (ipoteticamente pari a 1,6 milioni di euro).

Tale evenienza potrebbe essere riscontrata con riguardo a tali misure:

- esenzione dal versamento del saldo 2019 e del primo acconto 2020 dell'IRAP, disposta dall'articolo 24 del DL 34/2020;
- credito d'imposta per i canoni di locazione degli immobili, istituito dall'articolo 28 del DL 34/2020, esteso e prorogato con successivi interventi: l'aiuto, in particolare in alcuni settori come quello turistico/termale/alberghiero o quello del commercio con imprese che operano con reti franchising e dirette, può superare sensibilmente i limiti stabiliti;
- esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) per il settore turistico, istituita dall'articolo 177 del DL 34/2020, estesa e prorogata con successivi interventi; anche in questo caso, l'applicazione della misura può comportare, specie per il comparto alberghiero, un ammontare di aiuti anche superiore ai 4 milioni di euro.

Salvo quanto si dirà nelle conclusioni, con riguardo all'esonero del versamento IRAP, si rivela essenziale poter spostare la base normativa delle misure citate dalla Sezione 3.1 alla Sezione 3.12.

Va da sé, come già più volte espresso, che giudizi di incompatibilità che obbligherebbero a restituire gli aiuti ricevuti sarebbero insostenibile per le imprese già fortemente colpite dalla crisi economica post pandemica.

3. Garanzie

Sin dalla prima bozza del Quadro temporaneo, nel marzo scorso, Confindustria ha continuato a richiedere la previsione di un allungamento del periodo di rimborso dei debiti e delle garanzie concesse ai sensi delle Sezioni 3.2. Un allungamento della durata del finanziamento oltre il limite dei 6 anni attualmente previsto, mantenendo le commissioni di garanzia invariate, consentirebbe alle imprese di poter fare fronte a rate di rimborso del debito più contenute, alleviando le tensioni finanziarie stimate e, soprattutto, consentendo di liberare risorse per nuovi investimenti.

Chiediamo pertanto che le Autorità italiane si facciano portavoce di questa richiesta, tenuto conto che dalle interlocuzioni avute, le soluzioni proposte dalla Commissione europea sono ben più complesse e di difficile applicazione. Il riferimento è alla sezione 3.12, in cui è consentito il ristoro dei costi fissi non coperti da utili attraverso lo strumento della garanzia che, sulla base anche dell'analisi della prima misura di aiuto tedesca autorizzata a valere sulla Sezione 3.12, può avere una durata anche di 20 anni.

In questo modo alcuni interventi italiani a sostegno della liquidità introdotti con il DL 23/2020 e che utilizzano come base normativa la Sezione 3.2 del Quadro temporaneo resteranno ancorati alla durata dei 6 anni, senza alcuna possibilità di dilazione. È invece fondamentale consentire alle imprese che si sono indebitate a seguito della crisi epidemiologica di allungare la durata dei finanziamenti contratti in essere.

Insistiamo su questo punto, nonostante la chiusura da parte della Commissione europea, poiché siamo fortemente preoccupati degli effetti che un eccessivo debito potrà comportare nel settore dell'industria e dei servizi a breve/medio termine.

Una recente analisi del nostro Centro Studi ha messo in evidenza come la crisi di liquidità subita dalle imprese, causata dal crollo dei fatturati in conseguenza del *lockdown* e alle altre misure restrittive imposte dalla pandemia, ha portato ad un peggioramento della situazione debitoria in tutti i comparti industriali. È fortemente aumentato, in tutti i settori, il peso del debito calcolato in termini di anni di *cash flow* necessari per ripagarlo. In particolare, per l'industria si stima che si passi dai 2,2 anni del 2019 ai 5,4 anni del 2021. Analoga situazione per i servizi, con particolare riferimento al settore alberghiero. Se protratta nel tempo, una situazione del genere rischierebbe di rendere il debito insostenibile per le imprese e scarse o nulle le risorse per operare nuovi investimenti necessarie per la ripresa del PIL.

Conclusione

La situazione di crisi sta preoccupando tutti gli operatori economici. Il sostegno pubblico è necessario, ma la Commissione europea deve sostenerci fornendo strumenti adeguati e che possano rispondere alle esigenze di supporto alla liquidità e forme di compensazione di perdite o sostegno ai costi sostenuti.

Occorre riconoscere valenza retroattiva alle modifiche intervenute sul Quadro temporaneo da marzo ad oggi e consentire gli adeguamenti necessari delle misure esistenti.

Inoltre, è fondamentale che la Commissione europea mostri flessibilità nell'utilizzo degli strumenti posti in essere per gli interventi operati dagli Stati membri. In tale ottica, è il Quadro temporaneo che deve adattarsi alle misure attuate dagli Stati membri, non viceversa. Non possiamo, in questa fase di crisi assoluta, imporre condizioni di accesso, controllo e rendicontazione delle misure adottate eccessivamente complesse.

Invitiamo con vigore le Autorità italiane a non desistere dall'utilizzo della deroga concessa dall'articolo 107.2.b del TFUE per la costruzione di misure destinate a compensare danni derivanti da eventi eccezionali quali quello che stiamo vivendo, e gli oneri a carico dell'amministrazione per la dimostrazione del nesso di causalità tra il danno subito e l'evento eccezionale non può certo rappresentare un deterrente per ottenere l'autorizzazione di misure essenziali per mantenere in vita il potenziale produttivo nazionale.

Parimenti, invitiamo a ricorrere alla deroga concessa dall'articolo 107.3.b del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea per la notifica di misure già adottate che, alla luce dei chiarimenti forniti dalla circolare del DPE, potrebbero risultare non compatibili con le disposizioni del Quadro temporaneo. In particolare ci si riferisce alla necessità di notificare l'esenzione dell'IRAP citata senza l'applicazione di limiti all'importo dell'aiuto concedibile, dimostrando come l'esenzione operata non sia un mero aiuto al funzionamento, ma un intervento per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia, che ha colpito tutti i settori, e per sostenere la liquidità delle imprese nella prima fase di pandemia, senza costringerle a doversi ulteriormente indebitare per far fronte alle immediate necessità in fase di totale *lockdown*.