

Gli aiuti di Stato nell'attuale epidemia da COVID: il nuovo quadro UE

26 luglio 2020

L'improvvisa emergenza legata all'epidemia da COVID-19 nei primi mesi del 2020 rappresenta una grave minaccia per la salute pubblica a livello mondiale, ma anche un grave *shock* per le economie mondiali.

L'**impatto sull'economia** dell'attuale pandemia avviene - secondo quanto evidenziato dalle principali fonti istituzionali - **attraverso diversi canali**: uno *shock* dell'offerta dovuto alla perturbazione delle catene di approvvigionamento, uno *shock* della domanda determinato da una minore domanda da parte dei consumatori, l'effetto negativo dell'incertezza sui piani di investimento e l'impatto sulla liquidità per le imprese.

Tra le misure adottate in sede europea a sostegno dell'economia dell'UE e dei diversi Stati membri, duramente colpiti dalla crisi, rientra l'adozione di **norme maggiormente flessibili in materia di aiuti di Stato**. La Comunicazione della Commissione "[Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak - COM 2020/C 91 I/01](#)", è volta a consentire agli Stati membri di adottare misure di sostegno al tessuto economico **in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato**.

Il *Temporary Framework* è stato **esteso ed integrato** il 3 aprile, con la [Comunicazione C\(2020\) 2215 final](#) e **ulteriormente modificato ed esteso** con la [Comunicazione dell'8 maggio \(C\(2020\) 3156 final\)](#). **Cesserà di essere applicabile il 31 dicembre 2020**, tranne che per la disciplina sugli **aiuti di Stato alla ricapitalizzazione delle imprese non finanziarie** che sarà efficace sino al **1° luglio 2021**. Prima di tale data potrà essere modificato e prorogato, sulla base di considerazioni di politica della concorrenza o economiche.

Dopo una consultazione con gli Stati membri (*cfr.* comunicato stampa del **12 giugno**) lo scorso 29 giugno, la Commissione UE ha adottato la **terza modifica** del *Temporary Framework* al fine di autorizzare il **sostegno pubblico a tutte le piccole e micro imprese, anche a quelle in difficoltà finanziarie al 31 dicembre 2019**, a condizione che non siano sottoposte a una procedura di insolvenza, non abbiano ricevuto aiuti per il salvataggio non rimborsati o non siano sottoposte ad un piano di ristrutturazione ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato. La Commissione ha inoltre adeguato le condizioni per le misure di ricapitalizzazione nell'ambito del quadro temporaneo, per i casi in cui gli **investitori privati contribuiscono all'aumento di capitale delle società insieme allo Stato**.

Infine, il **2 luglio 2020** la Commissione ha **prorogato la validità di alcune norme della disciplina non emergenziale sugli aiuti di Stato**, che sarebbero altrimenti scadute alla fine del 2020. Contestualmente, ha apportato, previa consultazione con gli Stati membri, alcuni adeguamenti mirati alle norme vigenti al fine di garantirne la certa applicazione durante la crisi da coronavirus (*cfr.* [Comunicazione 2020/C 224/02 pubblicata in GUUE dell'8 luglio 2020](#)).

L'epidemia e le stime dei suoi effetti sull'economia: le principali iniziative in sede UE

L'improvvisa emergenza legata all'epidemia da COVID-19 nei primi mesi del 2020 rappresenta una grave minaccia per la salute pubblica a livello mondiale, ma anche un grave *shock* per le economie mondiali, le quali stanno affrontando una fase di recessione causata dall'emergenza.

Con il diffondersi dell'epidemia, molti paesi hanno adottato misure di contenimento progressivamente più

restrittive. Ne sono derivati un forte calo della produzione, un aumento di eccezionale portata del numero di disoccupati, una caduta della domanda, sia a livello interno che estero. I corsi petroliferi sono scesi in modo marcato e repentino per il crollo della domanda e per le crescenti difficoltà di stoccaggio. Le condizioni sui mercati finanziari hanno subito un rapido deterioramento ([Banca d'Italia, Relazione annuale](#), maggio 2020).

Gli effetti della crisi non sono dunque circoscritti a un determinato Stato, ma si stanno ripercuotendo sull'economia mondiale e dell'Unione europea nel suo complesso, come subito prospettato dai principali istituti internazionali (cfr. [FMI](#) e Commissione UE, Comunicazione (2020) 112 final (Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak e [Comunicazione 2020/C 91 I/01](#)).

Vari studi, sin dalla prima fase di acuzie della pandemia ([FMI](#) e [Commissione UE](#)) hanno evidenziato al riguardo l'importanza di un **coordinamento internazionale** nelle politiche di risposta al COVID-19, **a cominciare da quelle dell'Unione europea** (cfr. lo studio curato da ricercatori della Banca d'Italia "[Nessun paese è un'isola: per una risposta coordinata al COVID-19](#)", pubblicato il 18 marzo 2020 sul sito istituzionale dell'Istituto, ove è presente un [Focus sull'emergenza da COVID-19](#)).

Le stime indicano tutte una fase di **marcata recessione**. La **Commissione europea**, ha recentemente rivisto ([Summer economic forecast](#), di luglio 2020) le [previsioni economiche già rilasciate a primavera](#), indicando per l'**economia dell'UE una contrazione del PIL dell'8,3 per cento nel 2020** (rispetto al - 7,5 per cento precedentemente stimato). Per l'**Italia**, la Commissione Ue stima una **riduzione del PIL dell'11,2 per cento nel 2020** (rispetto al -9,5 per cento già stimato). Si tratta della recessione più severa di tutta l'area euro e dell'UE nel suo complesso.

Il **Fondo monetario internazionale** ha **stimato** ([World Economic Outlook Update, June 2020](#)) una **riduzione del PIL a livello globale per il 2020 del - 4,9 per cento**, con una parziale ripresa nel 2021 (+5,4 per cento). Per quanto attiene al **nostro Paese**, le [stime FMI](#) indicano un **calo del prodotto interno lordo al -12,8 per cento nel 2020**, con una parziale ripresa nel 2021 (+ 6,3 per cento). Si tratta della recessione più severa , assieme a quella della Spagna, prospettata dal Fondo per i principali Stati membri dell'UE nel corrente anno.

L'**OCSE**, nel recente [Outlook di giugno](#), rileva come, sebbene le restrizioni determinate dalle azioni di contrasto alla pandemia inizino a subire un allentamento, il percorso verso la ripresa economica rimanga altamente incerto, nonché vulnerabile ad una seconda ondata di infezioni. Ciò premesso, l'Organizzazione internazionale presenta **due scenari previsionali**, uno in cui il virus viene messo sotto controllo e uno in cui ipotizza una recrudescenza dell'epidemia prima della fine del 2020. Se, come auspicabile, non vi sarà una seconda ondata di infezioni, l'OCSE prevede che l'**attività economica globale diminuirà nel 2020 del 6 per cento** . Nel secondo caso invece, si prevede una riduzione della produzione economica mondiale del **7,6 per cento**, con una risalita al 2,8 per cento nel 2021. Particolarmente colpita, l'**Area dell'euro**, il cui PIL si prevede scenderà di **oltre il 9 per cento**, con un crollo ulteriore nel caso di seconda ondata epidemica dell'**11,5 per cento**. Per l'**Italia**, l'OCSE prevede una **riduzione del PIL nel 2020 dell'11,3 per cento**. **Nel caso di recrudescenza dell'epidemia**, il PIL scenderebbe del **-14 per cento**.

Le previsioni del Governo italiano nel [Documento di economia e finanza](#), elaborate a fine aprile scorso, **indicano per il 2020 una riduzione meno marcata del PIL**, al **- 8 per cento** (rispetto al +0,6 per cento esposto nella NADEF di settembre). Il recupero del PIL previsto per il 2021 è del + 4,7 per cento, una valutazione prudentiale che sconta il rischio che la crisi pandemica non venga superata fino all'inizio del prossimo anno.

Come richiesto dalle linee guida concordate a livello europeo, il DEF presenta anche uno **scenario di rischio**, in cui l'andamento e la durata dell'epidemia sarebbero **più sfavorevoli**, causando una **maggiore contrazione** del prodotto nel 2020 (**- 10,6 per cento**) e una ripresa più debole nel 2021 (+ 2,3 per cento), nonché un ulteriore aggravio sulla finanza pubblica.

Le previsioni del Governo scontano comunque una parte degli effetti delle [misure adottate per limitare le conseguenze economiche e sociali](#) della [chiusura delle attività produttive](#) e del crollo della domanda, per una sintesi delle quali si rinvia al [tema](#) dell'attività parlamentare sulle misure fiscali e finanziarie per fronteggiare l'epidemia da COVID e al [tema sul DEF 2020](#). Anche sugli interventi limitativi dell'esercizio delle attività produttive, si rinvia all'apposito [tema](#).

L'ISTAT, nella recente [nota mensile](#), evidenzia come nelle ultime settimane, i dati disponibili

sull'andamento dell'economia mondiale abbiano iniziato a registrare i primi segnali di ripresa dell'attività produttiva legati al progressivo allentamento del *lockdown*. Anche gli indicatori congiunturali italiani di maggio catturano i primi segni di ripresa dei ritmi produttivi dopo le marcate contrazioni registrate a marzo e aprile. Più in particolare, nel recente **comunicato del 10 luglio** sull'andamento della produzione industriale, ISTAT stima che a maggio 2020 l'indice destagionalizzato della produzione industriale sia aumentato del 42,1 per cento rispetto ad aprile. Nella media del periodo marzo-maggio, il livello della produzione cala del 29,9 per cento rispetto ai tre mesi precedenti. L'indice destagionalizzato mensile mostra aumenti congiunturali diffusi in tutti i comparti: aumentano in misura marcata i beni strumentali (+65,8 per cento), i beni intermedi (+48,0 per cento), i beni di consumo (+30,8 per cento) e, con una dinamica meno accentuata cresce l'energia (+3,4 per cento).

Nella nota mensile uno specifico **focus** è dedicato alle **difficoltà e strategie di reazione del sistema produttivo italiano**. Nell'approfondimento si evidenzia che solo il **32,5 per cento delle imprese** (48,3 per cento degli addetti, 54 per cento del valore aggiunto) **ha dichiarato di avere potuto operare durante le varie fasi di lockdown**, mentre il 43,8 per cento ha dovuto sospendere la propria attività almeno fino al 4 maggio. Le **conseguenze economiche** hanno riguardato, pur con diverse intensità, l'intero sistema produttivo, colpendo anche il **49,1 per cento delle imprese più produttive**, che sono state in condizione di *lockdown* almeno fino al 4 maggio.

L'impatto della crisi sulle imprese è stato di intensità e rapidità straordinarie, determinando seri rischi per la sopravvivenza: il **38,8 per cento delle imprese italiane** (pari al 28,8 per cento dell'occupazione, circa 3,6 milioni di addetti, e al 22,5 per cento del valore aggiunto, circa 165 miliardi di euro) **ha denunciato l'esistenza di fattori economici e organizzativi che ne mettono a rischio la sopravvivenza nel corso dell'anno**. Il pericolo di chiudere l'attività è più elevato tra le micro imprese (40,6 per cento, 1,4 milioni di addetti) e le piccole (33,5 per cento, 1,1 milioni di occupati) ma assume intensità significative anche tra le medie (22,4 per cento, 450 mila addetti) e le grandi (18,8 per cento, 600 mila addetti).

A livello settoriale, la criticità operativa delle imprese riflette la mappa associata ai provvedimenti di chiusura, colpendo in maniera più evidente i **servizi ricettivi e alla persona**: il 65,2 per cento delle imprese dell'alloggio e ristorazione (19,6 miliardi di euro di valore aggiunto, poco più di 800 mila occupati) e il 61,5 per cento di quelle nel comparto dello sport, cultura e intrattenimento (3,4 miliardi di euro di valore aggiunto, circa 700 mila addetti).

Anche negli altri settori l'impatto è rilevante, interessando circa un terzo delle imprese della manifattura (4 miliardi di euro di valore aggiunto, 760 mila addetti), delle costruzioni (1,3 miliardi di euro valore aggiunto, circa 300 mila occupati) e del commercio (2,5 miliardi di valore aggiunto, poco meno di 600 mila addetti). La prospettiva di chiusura dell'attività è determinata prevalentemente dall' **elevata caduta di fatturato** (oltre il 50 per cento in meno rispetto allo stesso periodo del 2019), che ha riguardato il 74 per cento delle imprese e dal *lockdown* (59,7 per cento delle imprese).

I **vincoli di liquidità** (62,6 per cento delle unità a rischio chiusura) e la **contrazione della domanda** (54,4 per cento) costituiscono i principali fattori che hanno inciso sul deterioramento delle condizioni di operatività delle imprese mentre i vincoli di approvvigionamento dal lato dell'offerta hanno rappresentato un vincolo più contenuto (23 per cento).

Rispetto alla *performance*, il rischio operativo coinvolge il 63,2 per cento del segmento di imprese caratterizzato da una elevata fragilità. Questo insieme comprende **prevalentemente micro e piccole imprese** che operano nell'alloggio e ristorazione, ma anche in settori colpiti dalla crisi sanitaria in maniera meno diretta, come la **manifattura e il commercio**.

L'incertezza per l'operatività futura coinvolge anche le imprese produttive e con alta rilevanza sistemica (11,1 per cento, 14,1 per cento del valore aggiunto e 1,5 milioni di occupati) caratterizzate da un numero di addetti superiore a 10 che operano in settori direttamente colpiti dalla crisi, quali i servizi connessi al turismo, l'alloggio e ristorazione e attività dello sport, cultura e intrattenimento.

L' **ISTAT** aveva peraltro già elaborato, tra marzo e giugno, vari approfondimenti circa l'impatto economico del COVID-19. Si rinvia, in particolare, alla **Nota mensile** pubblicata dall'Istituto il **7 aprile** e alla **memoria pubblicata il successivo 22 aprile 2020**, quale contributo conoscitivo ai lavori della 10a Commissione del Senato (**A.S. n. 445**).

Appare poi opportuno richiamare la **Relazione annuale della Banca d'Italia**, nella quale si evidenzia che la pandemia di Covid-19 ha modificato profondamente le prospettive dell'economia per l'anno in corso e per gli anni a venire, rispetto a quanto ci si poteva attendere sulla base degli andamenti del 2019, prospettando, **per l'economia italiana, la più forte contrazione dalla seconda guerra mondiale**. Secondo Banca d'Italia,

un [ritorno alla crescita](#) nel prossimo decennio è possibile solo con adeguati aumenti della partecipazione al mercato del lavoro e dell'occupazione, degli investimenti e della produttività.

Si rinvia in particolare ai seguenti approfondimenti disponibili nella Relazione:

[L'impatto della pandemia di Covid-19 sull'economia italiana](#);

[La crescita in Italia dopo Covid-19: valutazioni di lungo periodo](#);

[Gli effetti della pandemia di Covid-19 secondo le indagini presso le imprese](#).

Infine, si richiama [il Centro Studi Confindustria \(CSC\)](#), che nel [Rapporto previsionale del 31 marzo](#) aveva inizialmente stimato **nel 2020** un calo del PIL del nostro Paese, al -6,0 per cento, e ha poi rivisto al ribasso le stime per il 2020, prevedendone un **riduzione più marcata, del 10 per cento** per l'anno in corso.

L'**impatto sull'economia dell'attuale pandemia** è condizionato - secondo quanto evidenziato dalle principali fonti istituzionali (cfr. [Commissione UE](#), [ISTAT](#), [Servizio Studi Bankitalia](#)) - **da diversi fattori**: uno *shock* dell'offerta dovuto alla perturbazione delle catene di approvvigionamento, uno *shock* della domanda determinato da una minore domanda da parte dei consumatori, l'effetto negativo dell'incertezza sui piani di investimento e l'impatto sulla liquidità per le imprese.

La Commissione UE, in particolare, ha rilevato come le diverse misure di contenimento adottate, il distanziamento sociale, le restrizioni degli spostamenti, la quarantena e l'isolamento, siano state volte a far sì che lo *shock* fosse il più possibile breve e limitato; e come, al di là degli effetti immediati sulla mobilità e sugli scambi commerciali, l'epidemia di COVID-19 abbia colpito tutte le imprese di tutti i settori, le grandi e le piccole e medie imprese (che costituiscono, secondo recenti studi, il 92 per cento delle imprese attive in Italia, cfr. Prometeia, Luglio 2019).

L'impatto è sui mercati finanziari mondiali, in particolare per quanto riguarda la liquidità. Sia le imprese solvibili che quelle meno solvibili - secondo quanto evidenziato - possono scontrarsi con un'improvvisa carenza o con una mancata disponibilità di liquidità, che può condurre - senza l'adozione di misure adeguate a garantire il flusso di credito all'economia - a difficoltà nel pagamento di fornitori e dipendenti e, a più lungo termine, a minarne la sopravvivenza stessa. In tale contesto, le istituzioni europee hanno subito messo in rilievo come le banche e gli altri intermediari finanziari abbiano un ruolo fondamentale nel far fronte agli effetti dell'epidemia di COVID-19 mantenendo il flusso di credito all'economia, ritenendo dunque opportuno che gli Stati membri potessero adottare misure per incentivare gli enti creditizi e gli altri intermediari finanziari a continuare a svolgere il proprio ruolo e a sostenere le attività economiche nell'UE (cfr. Considerazioni della Commissione, paragrafi 1.1.4 e 1.1.5 della [Comunicazione 2020/C 91 I/01](#)).

Per aiutare l'economia dell'UE e le iniziative dei diversi Stati membri nell'attuale situazione, la Commissione europea ha dunque adottato, il **19 marzo 2020**, un **Quadro di riferimento temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19** ([GUCE serie C 91I del 20.3.2020, pag. 1](#)) volto a consentire agli Stati membri di approntare misure di sostegno alle imprese duramente colpite dalla crisi, sfruttando la flessibilità massima prevista dalle norme sugli aiuti di Stato.

La Commissione ha poi adottato, il **3 aprile 2020**, una [modifica](#) alla Comunicazione di marzo che include nel perimetro degli aiuti di Stato ammissibili ulteriori e più ampie possibilità di sostegno pubblico.

L' **8 maggio** la Commissione ha adottato una seconda modifica che amplia il campo di applicazione del quadro temporaneo, per dare agli Stati membri la possibilità di varare misure di ricapitalizzazione per le imprese in difficoltà. L'ulteriore ampliamento del quadro è stato preceduto da una procedura di consultazione con gli Stati membri, avviata all'inizio di aprile (si rinvia al relativo [comunicato stampa](#)).

Per un'analisi dettagliata del **Quadro di riferimento temporaneo per gli aiuti di Stato**, si rinvia al paragrafo successivo.

La **flessibilità** del quadro di riferimento in materia di **aiuti di Stato** è stata parallelamente accompagnata, pressoché contestualmente, alla proposta della Commissione di attivazione della [clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita \(PSC\)](#) - ai sensi della quale è consentito, in caso di grave recessione economica per la zona euro o l'UE nel suo complesso, la sospensione o l'aggiustamento di bilancio - in modo da dare la necessaria **flessibilità** alle **politiche di bilancio nazionali**.

Inoltre, il 16 marzo il gruppo della [Banca europea per gli investimenti](#) ha lanciato un piano per mobilitare fino a 40 miliardi di euro di finanziamenti, che saranno utilizzati per prestiti ponte, sospensioni dei debiti e

altre misure intese ad alleviare la situazione di liquidità e i vincoli in materia di capitale circolante per le PMI e le imprese a media capitalizzazione

Il 2 aprile, [la Commissione ha lanciato la nuova iniziativa SURE](#) (sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza), per aiutare a proteggere i posti di lavoro e a sostenere le famiglie. Inoltre, ha proposto di **reindirizzare tutti i fondi strutturali disponibili** per rispondere al coronavirus, con la **rinuncia** per il 2020 agli obblighi di **restituzione di prefinanziamenti non spesi provenienti dai [fondi SIE](#)** attualmente detenuti dagli Stati membri.

Il 6 aprile la Commissione [ha annunciato](#) la concessione di 1 miliardo di euro dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) a titolo di garanzia per il Fondo europeo per gli investimenti (FEI), parte del Gruppo Banca europea per gli investimenti. In tale modo, il FEI viene abilitato a fornire garanzie speciali per incentivare le banche e altri finanziatori a fornire liquidità, per un importo disponibile stimabile in 8 miliardi di euro a favore delle PMI e piccole imprese a media capitalizzazione europee colpite dalle conseguenze economiche della pandemia di coronavirus.

Con il fine di **mantenere la liquidità del settore finanziario** e assicurare **condizioni di finanziamento che sostengano tutti i settori** dell'economia, il Consiglio direttivo della [Banca centrale europea](#) ha approntato un programma temporaneo di acquisto di titoli del settore privato e pubblico chiamato "Programma di acquisto per l'emergenza pandemica" (***Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP***), con una dotazione finanziaria iniziale di 750 miliardi di euro. Il 4 giugno scorso il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di implementare le risorse del PEPP di ulteriori 600 miliardi. Il programma PEPP si aggiunge ai 120 miliardi di euro già stanziati per ulteriori acquisti netti di attività del settore privato. Il programma è temporaneo e rimarrà in vigore almeno fino alla fine di giugno 2021.

Il 17-21 luglio 2020, in sede di [Consiglio europeo straordinario](#), è stato raggiunto un un accordo su un **articolato pacchetto per la ripresa**, basato sul cd. **Recovery Fund** (o Next Generation EU) e sul **quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione 2021-2027**. Si tratta, come evidenzia il comunicato stampa del Consiglio, di un pacchetto articolato di **1.824,3 miliardi di EUR** che combina, come detto:

- le risorse del **QFP 2021-2027** pari a **1.074,3 miliardi di EUR**;
- le risorse del **Recovery Fund**. In base all'accordo la Commissione sarà in grado di contrarre prestiti sui mercati fino a **750 miliardi di EUR**.

Le risorse del **Fondo per la ripresa** saranno destinate a sette programmi distinti: dispositivo per la ripresa e la resilienza, REACT-EU, Orizzonte Europa, InvestEU, Sviluppo rurale, Fondo per una transizione giusta e rescEU. **390 miliardi di EUR** del pacchetto saranno distribuiti sotto forma di **sovvenzioni agli Stati membri** e **360 miliardi di EUR** sotto forma di **prestiti**.

Per una disamina delle più ampia, si rinvia *Dossier europeo n. 86* "Esiti del Consiglio europeo straordinario - Bruxelles, 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020".

Si segnala, infine, che il FMI ha attivato sul suo [sito istituzionale](#) un *tracker* che sintetizza le **risposte economiche chiave - attivate dai governi di 193 Stati** - per limitare l'impatto umano ed economico della pandemia di COVID-19. Il *tracker* è in costante aggiornamento. Uno strumento analogo è stato [attivato sul sito istituzionale](#) dell'**OCSE**.

Il quadro temporaneo UE sugli aiuti di Stato

Premessa

Il **19 marzo 2020** la Commissione europea ha adottato la Comunicazione COM (2020) 1863 final **Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak**», un [quadro temporaneo](#) per consentire agli Stati membri di adottare misure di aiuto all'economia nel contesto della pandemia di COVID-19, in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato.

La Comunicazione è seguita alle prime indicazioni fornite dalla Commissione, in tema di aiuti di Stato, nella Comunicazione " [Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19 del 13 marzo 2020](#)".

Il **Temporary Framework** è stato **integrato il 3 aprile**, con la [Comunicazione della Commissione C\(2020\) 2215 final](#), ulteriormente **modificato ed esteso** l'8 maggio, con la [Comunicazione \(C\(2020\) 3156 final\)](#) e il 29 giugno, con [Comunicazione C\(2020\) 4509](#).

Cesserà di essere applicabile il 31 dicembre 2020, tranne che per la disciplina sugli **aiuti di Stato alla ricapitalizzazione delle imprese non finanziarie** che sarà efficace sino al **1° luglio 2021**.

Prima di tale data potrà essere modificato e prorogato, sulla base di considerazioni di politica della concorrenza o economiche.

In via generale, i regimi di aiuti nel contesto dell'attuale pandemia trovano la loro legittimazione nell'**articolo 107** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che:

- al **paragrafo 2, lettera b)**, dichiara **compatibili con il mercato interno** gli aiuti pubblici destinati a ovviare ai **danni arrecati** dalle calamità naturali oppure da altri **eventi eccezionali** (esimendo, dunque, tali tipi di aiuti dall'obbligo di previa approvazione da parte della Commissione UE); e,
- al **paragrafo 3, lettera b)**, dispone che **possono essere compatibili** con il mercato interno gli aiuti destinati a porre rimedio ad un **grave turbamento dell'economia** di uno Stato membro (**previa approvazione della Commissione UE**, al fine di valutare il carattere mirato alla finalità e la loro adeguatezza e proporzionalità).

Dunque, gli aiuti concessi a norma dell'**articolo 107, paragrafo 2, lettera b)**, del TFUE devono compensare i **danni causati direttamente** dalla pandemia di Covid-19, ad esempio, i danni causati direttamente dalle misure di quarantena che impediscono al beneficiario di esercitare la sua attività economica. Per contro, gli altri tipi di aiuti volti a porre **rimedio** in modo più generale **alla crisi economica innescata dalla pandemia** di Covid-19 devono essere valutati alla luce della diversa base di compatibilità rappresentata dall'**articolo 107, paragrafo 3, lettera b)**, del TFUE, e quindi, in linea di principio, alla luce del **Temporary Framework**.

Il **Quadro Temporaneo non sostituisce**, ma **integra** gli **altri strumenti di intervento pubblico consentiti in via ordinaria** sulla base delle norme già vigenti sugli aiuti di Stato.

Dunque, le misure temporanee di aiuto ivi previste possono essere cumulate - a date condizioni - tra loro, nonché possono essere cumulate con i regimi di aiuti ordinari consentiti, purché siano rispettate le regole di cumulo previste. Si richiama, in particolare, il Regolamento generale di **esenzione per categoria**, [Regolamento n. 651/2014/UE della Commissione](#), del 17 giugno 2014, cd. **GBER**, che dichiara, a date condizioni, alcune categorie di aiuti di Stato compatibili con il mercato interno, esentandole dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione UE. Si richiama inoltre la disciplina degli aiuti di Stato di importanza minore, cd. "**de minimis**", di cui al [Regolamento n. 1407/2013/UE](#), al [Regolamento n. 1408/2013/UE](#), modificato dal [Regolamento n. 2019/316/UE](#), per il settore agricolo, e al [Regolamento n. 717/2014/UE](#) per il settore ittico.

Inoltre, rimane comunque applicabile la disciplina sugli aiuti di Stato alle **imprese in difficoltà**, ammissibili alle condizioni previste dai relativi Orientamenti ([Comunicazione 2014/C 249/01](#)).

In proposito, come più diffusamente si dirà nel paragrafo successivo, la Commissione **ha prorogato la validità di alcune norme della disciplina non emergenziale sugli aiuti di Stato**, che sarebbero altrimenti scadute alla fine del 2020, apportandovi anche talune correzioni per renderne certa l'applicazione durante l'attuale situazione emergenziale (cfr. [Comunicazione 2020/C 224/02 pubblicata in GUUE dell'8 luglio 2020](#)).

Sono stati **prorogati di tre anni, dunque, fino al 2023**:

- il regolamento generale di esenzione per categoria, [Regolamento n. 651/2014/UE della Commissione](#), del 17 giugno 2014;
- [il regolamento de minimis \(piccoli importi\)](#);
- [gli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà](#).

Il Temporary Framework

Con la [comunicazione del 19 marzo 2020](#), la Commissione UE ha ritenuto ammissibili (previa notifica), gli aiuti finalizzati a garantire la **liquidità** e l'accesso ai **finanziamenti per le imprese**: gli Stati membri sono stati, tra l'altro, autorizzati a concedere, **fino** al valore nominale di **800 mila euro** per impresa, **prestiti a tasso zero, garanzie su prestiti che coprono il 100% del rischio o fornire capitale**. Come detto, l'intervento può essere cumulato con gli aiuti "*de minimis*" (portandosi dunque l'entità dell'aiuto per impresa a 1 milione di euro) e con altre misure consentite in via straordinaria dal *Temporary Framework* (secondo le condizioni di cumulo ivi previste).

La [comunicazione del 3 aprile](#) ha poi consentito ulteriori **misure** di sostegno **pubblico**, quali: il sostegno per le **attività di ricerca e sviluppo connesse al coronavirus**; il sostegno alla costruzione e all'ammodernamento di impianti di prova; il sostegno alla produzione di **prodotti per far fronte alla pandemia**; il sostegno mirato sotto forma di **differimento** del pagamento delle **imposte e/o di sospensione del versamento dei contributi previdenziali** e il sostegno mirato sotto forma di **contributo ai costi salariali di imprese** in settori o regioni che hanno maggiormente sofferto a causa della pandemia e che altrimenti dovrebbero licenziare del personale.

La [Comunicazione dell'8 maggio](#) (C(2020) 3156 final) ha apportato una **seconda modifica** del [Temporary Framework](#) per consentire, secondo **regole temporanee e straordinarie efficaci sino al 1° luglio 2021**, **interventi pubblici mirati sotto forma di aiuti alla ricapitalizzazione a favore delle società non finanziarie** che li necessitano, in modo da contribuire a ridurre il rischio per l'economia dell'UE nel suo complesso.

La Comunicazione ha introdotto inoltre la possibilità per gli Stati membri, fino a dicembre 2020, di **sostenere le imprese in difficoltà finanziarie dovute alla pandemia fornendo loro debito subordinato** a condizioni favorevoli.

Il [12 giugno](#) la Commissione europea ha inviato per consultazione agli Stati membri una proposta di **ulteriore estensione** del [Temporary Framework](#). A seguito della consultazione, il **29 giugno 2020** la Commissione ha adottato una [terza modifica \(Comunicazione C\(2020\) 4509\)](#) con la quale ha esteso il campo di applicazione del quadro temporaneo al **sostegno pubblico a tutte le microimprese e piccole imprese** (imprese con meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo totale e/o bilancio annuo totale inferiori a 10 milioni di EUR), **anche se il 31 dicembre 2019 erano già in difficoltà finanziarie** (la nozione di impresa in difficoltà rimane quella contenuta nell'articolo 2, punto 18, del [Reg. n.651/2014/UE](#)).

Tali imprese, come evidenziato, sono state particolarmente colpite dalla carenza di liquidità causata dall'impatto economico dell'attuale pandemia di coronavirus.

La modifica aumenta anche le possibilità di sostenere le *startup*, in particolare quelle innovative, che svolgono un ruolo fondamentale per la ripresa economica dell'Unione.

Infine, la Commissione ha anche chiarito che **gli aiuti non devono essere subordinati alla delocalizzazione** dell'attività produttiva o di un'altra attività del beneficiario da un altro paese **all'interno dello Spazio economico europeo (SEE) verso il territorio dello Stato membro che concede l'aiuto**, in quanto tale condizione sarebbe particolarmente dannosa per il mercato interno. Ciò vale indipendentemente dal numero di posti di lavoro effettivamente perduti nel luogo iniziale di stabilimento del beneficiario nel SEE.

Infine, appare opportuno ricordare come, nella [Comunicazione "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19"](#) del 13 marzo 2020, la Commissione abbia subito consentito agli Stati membri l'adozione di talune misure: tra esse la sospensione del pagamento delle imposte sulle società, dell'IVA o dei contributi previdenziali, o il **sostegno finanziario concesso direttamente ai consumatori per i servizi cancellati o i biglietti non rimborsati** dagli operatori interessati.

La stessa Commissione, a tale ultimo riguardo, il 19 marzo 2020, ha pubblicato degli [orientamenti informali](#) sull'applicazione della direttiva sui pacchetti turistici nell'ambito della pandemia di Covid-19, che confermano, nel caso di circostanze straordinarie ed inevitabili, quanto riconosciuto in via ordinaria dalla direttiva europea sui pacchetti turistici ([direttiva n. 2015/2302/UE](#)), cioè il **diritto del viaggiatore ad ottenere** - in conformità alla normativa UE - **un rimborso integrale**, pur consentendo al **viaggiatore la facoltà di accettare** un buono (**voucher**) in alternativa. Il 13 maggio 2020 la Commissione ha adottato una

ulteriore Raccomandazione [C\(2020\) 3125 final](#).

A tale proposito, sulla disciplina italiana in materia di rimborso di **titoli di viaggio**, di soggiorno e di **pacchetti turistici**, in conseguenza della **pandemia da COVID-19** (art. 88-bis [D.L. n. 18/2020](#), cd. "Cura Italia"), la Commissione UE ha recentemente inviato all'Italia due **lettere di messa in mora** ex art. 258 TFUE, così aprendo due procedure di infrazione, rispettivamente per non corretta applicazione del [Regolamento n. 261/2004/UE](#) che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato (procedura di infrazione n. 2020_2252); per violazione dell'[articolo 124 della direttiva n. 2015/2302/UE](#), relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati (procedura di infrazione n. 2020_2246). Si rinvia sul punto al tema dell'attività parlamentare sul [turismo](#).

Le specifiche categorie di aiuti ammissibili

Nel dettaglio, il "[Temporary Framework](#)" (testo consolidato) ritiene ammissibili:

- **Aiuti di importo limitato** (sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento o altre forme, quali anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti e partecipazioni, cfr. **Sezione 3.1, punti 21-23-bis**).

L'aiuto non deve superare **800 mila euro per impresa** (al lordo di qualsiasi imposta o onere). L'aiuto non può essere concesso a imprese che, al 31 dicembre 2019, si trovavano già in difficoltà (ai sensi, dell'articolo 2, punto 18) del [GBER](#)). L'aiuto è concesso entro e **non oltre il 31 dicembre 2020**.

Nel **settore della pesca e dell'acquacoltura**, l'aiuto non deve superare i **120 mila euro** e non deve riguardare alcuna delle categorie già escluse dal regime "*de minimis*" (cfr. lett. da *a*) a *k*) dell'[art.1 del Reg. 717/2014/UE](#)). Nel settore della **produzione primaria di prodotti agricoli** l'aiuto non deve superare i **100 mila euro** per impresa.

Nel caso in cui un'impresa sia attiva in diversi settori a cui si applicano importi massimi diversi, lo Stato membro interessato garantisce, con mezzi adeguati come la separazione contabile, che per ciascuna attività sia rispettato il massimale pertinente e che non sia superato l'importo massimo complessivo di 800 mila euro per impresa.

- **Aiuti sotto forma di garanzie statali sui prestiti** per garantire l'accesso alla liquidità delle imprese (**Sezione 3.2, punti 24-25**).

Per singolo prestito, i premi di garanzia sono fissati a un livello minimo, che aumenta progressivamente man mano che aumenta la durata del prestito garantito, come indicato nella Tabella.

Beneficiario	Per il 1° anno	Per il 2°- 3° anno	Per il 4°-6° anno
PMI	25 punti base	50 punti base	100 punti base
Grandi imprese	50 punti base	100 punti base	200 punti base

In alternativa, gli Stati membri possono, utilizzando la tabella come base, notificare i regimi per i quali sia possibile **modulare** la durata della garanzia, i premi di garanzia e la copertura della garanzia per ciascun prestito individuale, in quanto una copertura inferiore potrebbe compensare una durata più lunga o consentire premi di garanzia di importo inferiore; un premio fisso può essere applicato per l'intera durata della garanzia, se è superiore ai premi indicati nella tabella precedente per il 1° anno e per ciascun tipo di beneficiario, aggiustato in funzione della durata e della copertura della garanzia.

Le garanzie sono concesse entro e **non oltre il 31 dicembre 2020**.

Per i **prestiti** che si estendono **oltre il 31 dicembre 2020**, l'importo del **capitale del prestito non deve superare il doppio della spesa salariale annuale** per il 2019 (compresi gli oneri sociali e il costo del personale che lavora nel sito dell'impresa, ma figura formalmente nel libro paga dei subcontraenti) o per l'ultimo anno disponibile.

Nel caso di imprese create dopo il 1° gennaio 2019, l'importo massimo non può essere superiore alla **spesa salariale** annua prevista per i **primi due anni di attività**; o al **25% del fatturato** relativo al 2019. Oppure, **sulla base di un'opportuna giustificazione** alla Commissione da parte dello Stato membro e di un'**autocertificazione da parte del beneficiario**, relativa al proprio fabbisogno di liquidità, l'**importo del prestito può essere aumentato fino a coprire il fabbisogno di liquidità** dal momento della concessione per i successivi **18 mesi per le PMI** e per i seguenti **12 mesi per le grandi imprese**.

Per i prestiti con scadenza **entro il 31 dicembre 2020**, l'importo del capitale del prestito può essere superiore a quanto indicato per i prestiti che si estendono oltre tale data, ma con una giustificazione adeguata alla Commissione da parte dello Stato membro e a condizione che la proporzionalità dell'aiuto resti assicurata.

Inoltre, la **durata della garanzia** (a meno che sia stata modulata, secondo quanto sopra descritto) **deve essere limitata a un massimo di sei anni** e la **garanzia pubblica non deve eccedere il 90% del capitale di prestito** in caso di perdite subite in modo proporzionale e alle stesse condizioni da parte dell'ente creditizio e dello Stato, o il **35 % del capitale di prestito**, laddove le perdite siano dapprima attribuite allo Stato e solo successivamente agli enti creditizi (**garanzia di prima perdita**). Nel caso in cui l'entità del prestito diminuisca nel tempo, ad esempio perché il prestito inizia a essere rimborsato, **l'importo garantito deve diminuire proporzionalmente**. La **garanzia può riguardare** sia i **prestiti per gli investimenti** che quelli per il **capitale di esercizio** e può essere **concessa a imprese che non erano in difficoltà (ai sensi del GBER)** al 31 dicembre 2019.

Gli aiuti possono essere concessi alle **microimprese o alle piccole imprese** (ai sensi dell'allegato I del GBER) che risultavano **già in difficoltà al 31 dicembre 2019**, purché non siano soggette a procedure concorsuali per insolvenza ai sensi del diritto nazionale e non abbiano ricevuto aiuti per il salvataggio o aiuti per la ristrutturazione.

Gli aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti non sono cumulabili - per lo stesso prestito sottostante - con gli aiuti **sotto forma di prestiti a tassi d'interesse agevolati** (cfr. *infra*). Per prestiti diversi, gli aiuti sono cumulabili entro i massimali consentiti.

- **Aiuti sotto forma di tassi d'interesse agevolati per i prestiti pubblici (Sezione 3.3, punti 26-31).**

I prestiti possono essere concessi a un tasso di interesse agevolato pari almeno al tasso di base (IBOR a 1 anno o equivalente, [pubblicato dalla Commissione](#)) applicabile il 1° gennaio 2020, o al momento della notifica, più i margini di rischio di credito indicati nella Tabella seguente.

Tipo di beneficiario	Margine di rischio di credito per un prestito con scadenza a 1 anno	Margine di rischio di credito per un prestito con scadenza da 2 a 3 anni	Margine di rischio di credito per un prestito con scadenza da 4 a 6 anni
PMI	25 punti base *	50 punti base *	100 punti base
Grandi imprese	50 punti base	100 punti base	200 punti base

* Il tasso di interesse minimo (tasso di base + margine di rischio di credito) dovrebbe essere pari ad almeno 10 punti base all'anno.

In alternativa, gli Stati membri possono notificare i regimi utilizzando la Tabella come base, ma con la **possibilità di modulare** la scadenza del prestito e il livello del margine per il rischio di credito, ad esempio applicando un margine per il rischio di credito fisso per l'intera durata del prestito, se tale margine è superiore al margine minimo per il rischio di credito per il 1° anno per ciascun tipo di beneficiario, aggiustato in funzione della durata e della copertura della garanzia.

I **contratti di prestito** sono firmati entro e **non oltre il 31 dicembre 2020** e sono limitati ad un **massimo di 6 anni** (a meno che non siano modulati, come sopra previsto).

Per i prestiti con scadenza superiore al 31 dicembre 2020, l'**importo totale dei prestiti** per beneficiario **non deve superare il doppio** della **spesa salariale annuale** per il 2019 (compresi gli oneri sociali e il costo del personale che lavora nel sito dell'impresa, ma figura formalmente nel libro paga dei subcontraenti) o per l'ultimo anno disponibile.

Nel caso di imprese create dopo il 1° gennaio 2019, l'importo del prestito non può essere superiore all'importo massimo del prestito non può superare la spesa salariale annua prevista per i primi due anni di attività; o al **25% del fatturato** nel 2019. Oppure, **sulla base di un'opportuna giustificazione e di**

un'autocertificazione da parte del beneficiario, relativa al proprio fabbisogno di liquidità, **l'importo del prestito può essere aumentato fino a coprire il fabbisogno di liquidità** dal momento della concessione per i successivi **18 mesi per le PMI** e per i seguenti **12 mesi per le grandi imprese**. Il fabbisogno di liquidità dovrebbe essere stabilito mediante **autocertificazione da parte del beneficiario**.

Per i prestiti con scadenza entro il 31 dicembre 2020, l'importo del capitale del prestito può essere superiore (rispetto a quanto sopra indicato per i prestiti che si estendono oltre tale data), ma con una giustificazione adeguata dello Stato membro alla Commissione e a condizione che la proporzionalità dell'aiuto resti assicurata e dimostrata alla Commissione stessa.

Sono ammessi sia **prestiti per gli investimenti** che quelli per il **capitale di esercizio**. La misura può essere **concessa a imprese che non erano in difficoltà (ai sensi del GBER)** al 31 dicembre 2019. Gli aiuti possono essere concessi alle **microimprese o alle piccole imprese** (ai sensi dell'allegato I del GBER) **che risultavano già in difficoltà al 31 dicembre 2019, purché** non siano soggette a procedure concorsuali per insolvenza ai sensi del diritto nazionale e non abbiano ricevuto aiuti per il salvataggio o aiuti per la ristrutturazione.»

Gli **aiuti sotto forma di debiti subordinati** sono poi ammessi ma devono soddisfare specifiche condizioni (indicate nella **Sezione 3.3, punto 27-bis**). Poiché tali aiuti aumentano la capacità delle imprese di contrarre debiti di primo rango in modo analogo al sostegno al capitale, si applica anche un margine di rischio di credito e un'ulteriore limitazione dell'importo rispetto al debito di primo rango. Al fine di assicurare la parità di trattamento, oltre tali massimali il debito subordinato dovrebbe essere valutato in linea con le condizioni previste dal *Temporary Framework* per le misure di ricapitalizzazione Covid-19 (di cui alla sezione 3.11).

- **Aiuti sotto forma di garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari (Sezione 3.4, punti 28-31).**

La Commissione specifica che gli **enti creditizi o altri enti finanziari dovrebbero**, infatti, **nella misura più ampia possibile, trasferire ai beneficiari finali i vantaggi della garanzia pubblica o dei tassi di interesse agevolati sui prestiti**. L'intermediario finanziario dovrà essere in grado di **dimostrare l'esistenza di un meccanismo volto a garantire che i vantaggi siano trasferiti**, nella misura più ampia possibile, ai beneficiari finali, sotto forma di maggiori volumi di finanziamento, maggiore rischiosità dei portafogli, minori requisiti in materia di garanzie e premi di garanzia o tassi d'interesse inferiori rispetto a quelli senza garanzie o prestiti pubblici.

- **Assicurazione del credito all'esportazione a breve termine da parte dello Stato (Sezione 3.5, punti 32-33).**

Il differimento del pagamento da parte di acquirenti stranieri di beni e/o servizi comporta un rischio di credito per il venditore/esportatore, contro il quale questi si assicura, generalmente presso assicuratori privati (la cosiddetta assicurazione del credito all'esportazione). Il 23 marzo 2020, dopo che alcuni Stati membri hanno indicato di attendersi una contrazione a livello mondiale del mercato delle assicurazioni private per le esportazioni verso tutti i paesi a causa della pandemia di coronavirus, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica urgente, dalla quale è emersa una capacità insufficiente di assicurazione privata per le esportazioni verso tutti i paesi, associata a un prevedibile aumento significativo della domanda di assicurazione riconducibile all'attuale crisi.

Sulla base dei risultati della consultazione pubblica e dei pertinenti indicatori economici, **la Commissione ha deciso di considerare tutti i paesi elencati nell'allegato della [comunicazione sull'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine del 2013](#) come temporaneamente non assicurabili sul mercato e, dunque, di escludere tutti i paesi dall'elenco dei paesi "assicurabili sul mercato" fino al 31 dicembre 2020**. In seguito alla modifica, **gli assicuratori statali hanno la possibilità di intervenire e fornire un'assicurazione per il rischio di credito all'esportazione a breve termine per tutti i paesi**, senza quindi che lo Stato membro interessato debba dimostrare che il paese in questione è temporaneamente "non assicurabile sul mercato".

Il *Temporary Framework* inoltre consente:

- **Aiuti per la ricerca e lo sviluppo in materia di COVID-19 e antivirali pertinenti (Sezione 3.6, punti 34-35).**

Gli aiuti, in particolare quelli per progetti insigniti di un marchio di eccellenza specifico per il COVID-19, che ne attesta la qualità nel quadro dello strumento per le PMI "Orizzonte 2020", sono ammessi **a condizione che** siano concessi sotto forma di **sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali entro il 31 dicembre 2020.**

Inoltre:

- per i **progetti avviati prima del 1° febbraio 2020**, l'aiuto ha un effetto di incentivazione solo se necessario per accelerare o ampliare la portata del progetto; In tali casi, saranno ammissibili solo i costi supplementari necessari per tale ultimo fine;
- i **costi ammissibili sono tutti quelli necessari per il progetto** di ricerca e sviluppo **nel corso della sua durata**, compresi, tra l'altro, quelli di personale, per le apparecchiature, i servizi digitali e informatici, gli strumenti diagnostici, la raccolta di dati e il loro trattamento, i servizi di ricerca e sviluppo e per le sperimentazioni precliniche e cliniche, per l'ottenimento dei brevetti e di altri attivi immateriali, etc.;
- l'**intensità di aiuto** per ciascun beneficiario può coprire il **100%** dei costi ammissibili per la **ricerca fondamentale** e non supera l'**80%** dei costi ammissibili per la **ricerca industriale e lo sviluppo sperimentale**; Quest'ultimo comunque può essere **umentato di 15 punti** percentuali se si tratta di un **progetto comune** a più Stati membri **o in collaborazione transfrontaliera**;
- gli aiuti **possono essere combinati** con il sostegno proveniente da altre fonti per gli stessi costi ammissibili, **a condizione** che gli aiuti combinati non superino i **massimali** sopra indicati;
- il beneficiario dell'aiuto si impegna a **concedere licenze non esclusive a condizioni di mercato** non discriminatorie a terzi nel SEE;
- l'aiuto **non** può essere concesso **a imprese** che si trovavano **già in difficoltà** (ai sensi del GBER) al **31 dicembre 2019**. Gli aiuti possono essere concessi alle **microimprese o alle piccole imprese** (ai sensi dell'allegato I del GBER) che risultavano **già in difficoltà al 31 dicembre 2019**, purché non siano soggette a procedure concorsuali per insolvenza ai sensi del diritto nazionale e non abbiano ricevuto aiuti per il salvataggio o aiuti per la ristrutturazione.»

- **Aiuti agli investimenti per le infrastrutture di prova e *upscaling*** che contribuiscono allo sviluppo di prodotti connessi al COVID-19 (**Sezione 3.7, punti 36-37**).

Sono ammissibili alle seguenti condizioni:

- devono essere concessi sotto forma di **sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali o anticipi rimborsabili prima del 31 dicembre 2020**;
- devono essere **finalizzati a sviluppare, provare e ampliare**, fino alla prima applicazione industriale, prima della produzione in serie, **medicinali** (compresi i **vaccini**) e **trattamenti** contro il COVID, i relativi prodotti intermedi, i principi attivi farmaceutici e le materie prime; i **dispositivi medici**, le **attrezzature ospedaliere e mediche** (come ventilatori meccanici, indumenti e i dispositivi di protezione e gli strumenti diagnostici) e le materie prime necessarie; i **disinfettanti** e i relativi prodotti intermedi e le materie prime chimiche necessarie per la loro produzione; gli strumenti per la **raccolta/trattamento di dati**;
- per i progetti avviati prima del 1° febbraio 2020, saranno ammissibili all'aiuto solo i costi supplementari relativi alle misure di accelerazione o all'ampliamento della portata del progetto già avviato;
- il **progetto d'investimento deve essere completato entro sei mesi** dalla data di concessione dell'aiuto. Un progetto d'investimento è considerato completato ciò è stato accertato dalle autorità nazionali. Se il termine di sei mesi non è rispettato, per ogni mese di ritardo si procede al rimborso del 25% dell'importo dell'aiuto concesso, a meno che il ritardo non sia dovuto a fattori che esulano

dalle capacità di controllo del beneficiario dell'aiuto.

Nel caso di anticipi rimborsabili, se il termine non è rispettato, questi sono restituiti in rate annuali uguali entro cinque anni dalla data di concessione dell'aiuto;

- i costi ammissibili corrispondono ai **costi di investimento** necessari per realizzare le infrastrutture e **l'intensità di aiuto non deve superare il 75%** di questi. L'aiuto **non è cumulabile con altri aiuti agli investimenti** per gli stessi costi ammissibili. Se il sostegno proviene da più di uno Stato membro, oppure, se l'investimento viene concluso entro due mesi dalla concessione del sostegno (sotto forma di sovvenzione diretta, agevolazione fiscale o anticipo rimborsabile), l'intensità massima di aiuto può essere aumentata di 15 punti percentuali;
- a date condizioni, può essere concessa una **garanzia a copertura delle perdite**, in aggiunta a una sovvenzione diretta, a un'agevolazione fiscale o a un anticipo rimborsabile, o a titolo indipendente;
- le **infrastrutture devono essere aperte a più utenti** e il loro uso è concesso in modo trasparente e non discriminatorio. Le imprese che hanno finanziato almeno il 10% dei costi di investimento possono godere di un accesso preferenziale a condizioni più favorevoli
- **l'aiuto non può essere concesso a imprese** che, al 31 dicembre, **si trovavano già in difficoltà** (ai sensi del GBER). Gli aiuti **possono essere concessi alle microimprese o alle piccole imprese** (ai sensi dell'allegato I del GBER) che risultavano **già in difficoltà al 31 dicembre 2019**, purché non siano soggette a procedure concorsuali per insolvenza ai sensi del diritto nazionale e non abbiano ricevuto aiuti per il salvataggio o aiuti per la ristrutturazione.»

- **Aiuti agli investimenti per la produzione di prodotti connessi al COVID-19 (Sezione 3.8, punti 38-39).**

Gli aiuti sono ammissibili a determinate **condizioni**:

- sono concessi sotto forma di **sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali o anticipi rimborsabili prima del 31 dicembre 2020**;
- sono destinati alla **produzione di medicinali** (compresi i vaccini) e i trattamenti, i relativi prodotti intermedi, i **principi attivi farmaceutici** e le materie prime; i **dispositivi medici**, le attrezzature ospedaliere e mediche (compresi i ventilatori meccanici, gli indumenti e i dispositivi di protezione e gli strumenti diagnostici) e le materie prime necessarie; i disinfettanti e i relativi prodotti intermedi e le materie prime chimiche relative; gli strumenti per la raccolta/il trattamento dei dati;
- per i progetti avviati prima del 1° febbraio 2020, saranno ammissibili all'aiuto solo i costi supplementari relativi alle misure di accelerazione o all'ampliamento della portata del progetto già avviato;
- il **progetto d'investimento deve essere completato entro sei mesi** dalla data di concessione dell'aiuto. Un progetto d'investimento si considera completato quando ciò è stato accertato dalle autorità nazionali. Se il termine di sei mesi non è rispettato, per ogni mese di ritardo si procede al rimborso del 25% dell'importo dell'aiuto concesso, a meno che il ritardo non sia dovuto a fattori che esulano dalle capacità di controllo del beneficiario dell'aiuto.
Nel caso di anticipi rimborsabili, se il termine non è rispettato, questi sono restituiti in rate annuali uguali entro cinque anni dalla data di concessione dell'aiuto;
- i **costi ammissibili** riguardano tutti i costi d'investimento per la produzione e i costi di collaudo dei nuovi impianti di produzione. L'intensità di aiuto **non deve superare l'80%** dei costi ammissibili. L'aiuto **non è cumulabile con altri aiuti agli investimenti** per gli stessi costi ammissibili. Se il sostegno proviene da più di uno Stato membro, oppure, se l'investimento viene concluso entro due mesi dalla concessione del sostegno (sotto forma di sovvenzione diretta, agevolazione fiscale o anticipo rimborsabile), l'intensità massima di aiuto può essere aumentata di 15 punti percentuali;
- a date condizioni, può essere concessa una **garanzia a copertura delle perdite**, in aggiunta a una sovvenzione diretta, a un'agevolazione fiscale o a un anticipo rimborsabile, o a titolo indipendente;
- **l'aiuto non può essere concesso a imprese** che, al 31 dicembre, **si trovavano già in difficoltà** (ai sensi del GBER). Gli aiuti **possono essere concessi alle microimprese o alle piccole imprese** (ai sensi dell'allegato I del GBER) che risultavano **già in difficoltà al 31 dicembre 2019**, purché non siano soggette a procedure concorsuali per insolvenza ai sensi del diritto nazionale e

non abbiano ricevuto aiuti per il salvataggio o aiuti per la ristrutturazione.»

- **Aiuti sotto forma di differimento delle imposte e/o dei contributi previdenziali (Sezione 3.9, punti 40-41).**

Nella misura in cui non attribuiscono un vantaggio selettivo solo ad alcune imprese, la Commissione considererà compatibili (ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lett. b) TFUE), i regimi di aiuti costituiti da **differimenti temporanei delle imposte o dei contributi previdenziali** che si applicano a imprese (compresi i lavoratori autonomi) particolarmente colpite dalla pandemia di COVID-19, ad esempio i regimi che riguardano determinati settori, regioni o imprese di determinate dimensioni.

La Commissione richiama il differimento dei pagamenti rateali, un accesso più agevole ai piani di pagamento dei debiti d'imposta e la concessione di periodi esenti da interessi, la sospensione del recupero dei debiti d'imposta e una maggiore rapidità dei rimborsi fiscali. La **scadenza del differimento** non può essere successiva al **31 dicembre 2022**.

- **Aiuti sotto forma di sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia di COVID-19 (Sezione 3.10, punti 42-43-bis).**

Al fine di proteggere l'occupazione, gli Stati membri possono prevedere di contribuire ai costi salariali delle imprese (compresi i lavoratori autonomi) che, **a causa della pandemia di COVID-19**, sarebbero altrimenti costrette a licenziare i dipendenti. Se riguardano tutta l'economia, tali regimi di sostegno esulano dal campo di applicazione del controllo dell'Unione sugli aiuti di Stato. Tali aiuti sono ammissibili alle seguenti condizioni:

- sono **destinati ad evitare i licenziamenti** durante la pandemia di COVID-19;
- sono **concessi sotto forma di regimi destinati alle imprese di determinati settori o regioni** o di determinate **dimensioni**, particolarmente **colpite dalla pandemia di COVID-19**;
- la **sovvenzione per il pagamento dei salari** deve essere concessa **per un periodo non superiore a dodici mesi** a decorrere dalla domanda di aiuto, per i dipendenti che altrimenti sarebbero stati licenziati a seguito della sospensione o della riduzione delle attività aziendali dovuta alla pandemia di COVID-19 e a condizione che il personale che ne beneficia continui a svolgere in modo continuativo l'attività lavorativa durante tutto il periodo per il quale è concesso l'aiuto;
- la **sovvenzione mensile per il pagamento dei salari non deve superare l'80% della retribuzione mensile lorda** (compresi i contributi previdenziali a carico del datore di lavoro) dei beneficiari. Gli Stati membri possono anche notificare, per le categorie di personale a basso salario, metodi di calcolo alternativi dell'intensità di aiuto, ad esempio utilizzando la media salariale nazionale o il salario minimo, a condizione che sia mantenuta la proporzionalità dell'aiuto;
- la **sovvenzione per il pagamento dei salari può essere combinata con altre misure** di sostegno all'occupazione generalmente disponibili o selettive, purché il sostegno combinato non comporti una sovracompensoazione dei costi salariali del personale interessato. Le sovvenzioni possono essere inoltre combinate con i differimenti delle imposte e i differimenti dei pagamenti dei contributi previdenziali.

- **Aiuti alla ricapitalizzazione a favore delle imprese non finanziarie (Sezione 3.11, punti 44-85)**

Nel rinviare, per un esame analitico di tali aiuti al [testo consolidato](#) del Temporary Framework, si segnala in questa sede che la Comunicazione della Commissione dell'8 maggio 2020 ha introdotto tali tipologie di aiuti partendo dalla considerazione che le misure di emergenza che gli Stati membri hanno dovuto adottare per contenere la pandemia di coronavirus hanno influito sulla capacità di molte imprese europee di produrre beni o fornire servizi, con conseguenti perdite che hanno ridotto il loro capitale e la loro capacità di contrarre prestiti sui mercati.

Gli aiuti alla ricapitalizzazione sono dunque ammissibili **solo se non sono disponibili altre soluzioni adeguate**, nel senso che:

- **senza l'intervento dello Stato il beneficiario fallirebbe o avrebbe gravi difficoltà a mantenere le**

sue attività. Tali difficoltà possono essere rivelate dal deterioramento, in particolare, del rapporto tra debito e patrimonio netto del beneficiario o da indicatori analoghi;

- **è nell'interesse comune intervenire.** L'intervento può essere motivato dall'intento di evitare difficoltà di ordine sociale e un fallimento del mercato a causa di considerevoli perdite di posti di lavoro, dall'uscita dal mercato di un'impresa innovativa o di importanza sistemica, dal rischio di perturbazione di un servizio importante o da situazioni analoghe debitamente giustificate dallo Stato membro;
- **il beneficiario non è in grado di reperire finanziamenti sui mercati a condizioni accessibili** e le misure orizzontali esistenti nello Stato membro interessato per coprire il fabbisogno di liquidità sono insufficienti per garantirne la redditività.

Inoltre, le **imprese già in difficoltà il 31 dicembre 2019 non sono ammissibili agli aiuti.** Gli aiuti possono comunque essere concessi alle microimprese o alle piccole imprese (ai sensi dell'allegato I del GBER) che risultavano già in difficoltà al 31 dicembre 2019, purché non siano soggette a procedure concorsuali per insolvenza ai sensi del diritto nazionale e non abbiano ricevuto aiuti per il salvataggio o aiuti per la ristrutturazione.

L'intervento viene dunque ammesso per evitare difficoltà sociali e fallimenti del mercato a causa di una perdita significativa di posti di lavoro, l'uscita di un'impresa innovativa o di importanza sistemica, o il rischio di perturbazione di un importante servizio. Infine, l'aiuto deve limitarsi a consentire la redditività dell'impresa e non deve andare al di là del ripristino della struttura patrimoniale del beneficiario antecedente la pandemia.

Le misure pubbliche per la ricapitalizzazione possono esse di due categorie:

- **strumenti di capitale**, in particolare l'**emissione di nuove azioni ordinarie o privilegiate**;
- **e/o strumenti con una componente di capitale** (denominati "strumenti ibridi di capitale"), in particolare i **diritti di partecipazione agli utili, le partecipazioni senza diritto di voto e a responsabilità limitata e le obbligazioni convertibili** garantite o non garantite.

Gli **Stati membri possono anche sottoscrivere gli strumenti** di cui sopra nell'ambito di un'offerta di mercato, a patto che qualsiasi conseguente intervento statale nei confronti del beneficiario soddisfi le condizioni di cui al *Temporary Framework*.

Affinché l'**aiuto** sia **proporzionale**, l'importo della **ricapitalizzazione non deve superare il minimo necessario ad assicurare la redditività** del beneficiario e **non dovrebbe andare al di là del ripristino della struttura patrimoniale del beneficiario** alla situazione anteriore alla pandemia di Covid- 19, ossia la situazione al 31 dicembre 2019.

Sono poi dettati i seguenti principi generali, in materia di **remunerazione e uscita dello Stato**:

- lo Stato deve ricevere una **remunerazione congrua** per l'investimento. Quanto più la remunerazione è a condizioni di mercato, minore è la distorsione della concorrenza che l'intervento statale potrebbe causare;
- la **ricapitalizzazione dovrebbe essere rimborsata** quando l'economia si stabilizza. La Commissione ritiene oppor tuno concedere al beneficiario un lasso di tempo sufficiente per rimborsarla. Lo Stato membro deve istituire un meccanismo d'incentivo graduale del rimborso;
- la **remunerazione della ricapitalizzazione dovrebbe essere aumentata** per farla convergere con i prezzi di mercato al fine di incentivare il beneficiario e gli altri azionisti a rimborsare la misura di ricapitalizzazione dello Stato e ridurre al minimo il rischio di distorsioni della concorrenza;
- quale conseguenza, le **misure di ricapitalizzazione devono esigere una remunerazione sufficientemente elevata della ricapitalizzazione**, che sia tale da incentivare le imprese a rimborsarla e cercare capitale alternativo non appena le circostanze di mercato lo consentono.
- **in alternativa ai metodi di remunerazione indicati** nel *Temporary Framework* (cfr. **punti 60-70** della Sezione 3.11), gli Stati membri possono notificare regimi o misure individuali il cui metodo di remunerazione è stabilito in funzione delle caratteristiche e del rango (*seniority*) dello strumento di capitale, a condizione che nel complesso ne risultino **effetti analoghi d'incentivo sull'uscita dello Stato** e un **impatto analogo sulla remunerazione dello Stato**.

Dunque, lo Stato deve essere adeguatamente retribuito per i rischi che assume attraverso l'aiuto alla ricapitalizzazione. Inoltre, per garantire la natura temporanea dell'intervento dello Stato, il **meccanismo di remunerazione deve incentivare i beneficiari e/o i loro proprietari a riacquistare le azioni acquisite dallo Stato** con la misura di aiuto.

I beneficiari e gli Stati membri sono tenuti ad elaborare una **strategia di uscita**, in particolare le grandi imprese che hanno beneficiato di significativi aiuti alla ricapitalizzazione da parte dello Stato.

Se, **sei anni dopo l'aiuto** alla ricapitalizzazione nel caso delle società quotate in borsa **o sette anni** nel caso delle altre imprese, l'uscita dello Stato è in dubbio, dovrà essere **notificato alla Commissione un piano di ristrutturazione** per il beneficiario.

Fino a quando lo Stato non sarà completamente uscito:

- i beneficiari sono soggetti al **divieto di versare dividendi e riacquistare azioni** se non in relazione allo Stato;
- beneficiari diversi dalle PMI **devono pubblicare informazioni sull'uso dell'aiuto ricevuto** entro 12 mesi dalla data di concessione dell'aiuto e, successivamente, ogni 12 mesi. Questo comprende, in particolare, informazioni su come tale uso sostiene le loro attività in linea con gli obiettivi UE e gli obblighi nazionali legati alla trasformazione verde e digitale, compreso l'obiettivo UE di conseguire la neutralità climatica entro il 2050. Gli Stati membri devono poi pubblicare informazioni sull'identità delle imprese che hanno ricevuto un aiuto e sull'importo entro tre mesi dalla ricapitalizzazione.

Fino al momento in cui sarà rimborsato almeno il 75% della ricapitalizzazione:

- ai beneficiari diversi dalle PMI viene **impedito di acquisire una partecipazione superiore al 10%** in imprese concorrenti o altri operatori dello stesso ramo di attività, comprese le operazioni a monte e a valle;
- si applica una rigorosa **limitazione della remunerazione della dirigenza**, compreso il **divieto dei bonus**.

Tali condizioni, afferma la Commissione, mirano anche a incentivare i beneficiari e i loro proprietari a riacquistare le azioni detenute dallo Stato non appena la situazione economica lo consenta.

Per garantire che i beneficiari non utilizzino indebitamente l'aiuto alla ricapitalizzazione, essi **non devono utilizzare l'aiuto per sostenere le attività economiche di imprese** integrate che si trovavano **in difficoltà economiche prima del 31 dicembre 2019**.

Al momento dell'approvazione di un regime, la Commissione chiederà una **notifica separata per gli aiuti ad una società superiori alla soglia di 250 milioni di euro**, che verranno sottoposti ad una valutazione individuale.

Le misure di ricapitalizzazione COVID-19 non sono concesse dopo il 30 giugno 2021.

Gli Stati membri devono, in via generale, relativamente agli altri regimi di aiuti concessi ai sensi del *Temporary Framework*, diversi dalla ricapitalizzazione, presentare **relazioni annuali alla Commissione UE**.

Sul sito istituzionale della **Commissione europea** è disponibile l'[elenco delle decisioni sugli aiuti di Stato](#) ad essa notificati dai diversi Stati membri per fronteggiare l'emergenza da coronavirus e la sintesi dei [regimi di aiuti autorizzati per l'Italia](#) e gli altri paesi UE.

Per quanto riguarda l'Italia, la Commissione ha approvato:

- il 22 marzo scorso, il [regime di aiuti](#) - previsto dall'[articolo 5 del D.L. n. 18/2020](#) - pari a 50 milioni di euro per il 2020, per **sostenere la produzione** e la fornitura di **dispositivi medici**, come i ventilatori, e di dispositivi di protezione individuale, come mascherine, occhiali, camici e tute di sicurezza;
- il 25 marzo 2020, la Commissione ha approvato la [garanzia dello Stato italiano](#) a sostegno di una **moratoria dei debiti** contratti presso le banche da parte delle piccole e medie imprese (PMI) colpite

dalla pandemia di coronavirus. La misura di aiuto è stata introdotta con l'[articolo 56 del D.L. n. 18/2020](#).

- il 14 aprile il [regime di aiuti](#) relativo al potenziamento dell'intervento in garanzia del **Fondo di garanzia PMI** a sostegno dei lavoratori autonomi e delle imprese con un massimo di 499 dipendenti interessate dalla pandemia di coronavirus ([articolo 13, D.L. n. 23/2020](#)). Sul Fondo, una [ulteriore autorizzazione](#), dopo la conversione in legge, con modifiche, del [D.L. n. 23/2020](#), è pervenuta il 16 giugno 2020;
- il 14 aprile, il [regime di aiuti](#) relativo alla garanzia su nuovi prestiti per gli investimenti e per il capitale di esercizio concessi dalle banche a sostegno delle imprese colpite dall'emergenza del coronavirus. Attraverso gli enti finanziari, la statale **SACE** erogherà le garanzie ([articolo 1, D.L. n. 13/2020](#)).
- il 4 maggio, il [regime di aiuti](#) relativo alla garanzia su nuovi prestiti concessa da ISMEA a favore delle imprese del settore agricolo e della pesca ([articolo 13, D.L. n. 23/2020](#)).
- il 21 maggio, la [cornice normativa](#) entro la quale le Regioni, le Province autonome, gli altri enti territoriali e le Camere di commercio – a valere sulle risorse proprie e entro i limiti di indebitamento previsti dall'ordinamento contabile - hanno la facoltà di adottare, sino al 31 dicembre 2020, regimi di aiuti alle imprese secondo i massimali e modalità definiti dal Quadro europeo (artt. 54- 62 del [D.L. n. 34/2020](#));
- il 28 maggio, la normativa attuativa dell'[articolo 78 del D.L. n. 18/2020](#) (disposizioni urgenti in materia di sostegno alle imprese agricole).
- l'8 luglio 2020, le [sovvenzioni dirette \(contribuiti a fondo perduto\)](#) a favore delle piccole imprese e dei lavoratori autonomi colpiti dall'epidemia di coronavirus (per un importo complessivo di 6,2 miliardi di euro), riconosciute dall'[articolo 25 del D.L.n.34/2020](#).

Per un maggior dettaglio degli aiuti in questione si rinvia al tema [Misure fiscali e finanziarie per l'emergenza Coronavirus](#):

Ulteriori informazioni sono disponibili sulle [pagine web della Commissione](#).

Per ulteriori informazioni sugli interventi dell'Italia, adottati nel predetto quadro europeo per fronteggiare l'emergenza COVID-19, si rinvia ai seguenti temi:

- [Iniziative per prevenire e contrastare la diffusione del nuovo coronavirus \(COVID-2019\)](#);
- [Gli interventi in materia di lavoro per l'emergenza Coronavirus](#);
- [Autorizzazione allo scostamento di bilancio](#).

Proroga della disciplina non emergenziale sugli aiuti di stato

Il **2 luglio 2020** la Commissione **ha prorogato la validità di alcune norme della disciplina non emergenziale sugli aiuti di Stato**, che sarebbero altrimenti scadute alla fine del 2020. Contestualmente, ha apportato, previa consultazione con gli Stati membri, alcuni adeguamenti mirati alle norme vigenti al fine di garantirne la certa applicazione durante la crisi del coronavirus (*cfr.* [Comunicazione 2020/C 224/02 pubblicata in GUUE dell'8 luglio 2020](#)).

Nel dettaglio, sono stati **prorogati di un anno, dunque, fino al 2021**:

- [gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020](#);
- [gli orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio](#);
- [gli orientamenti sugli aiuti di Stato per la protezione dell'ambiente e l'energia](#);
- la comunicazione sulla realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo;
- la comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

Sono stati **prorogati di tre anni, dunque, fino al 2023**:

- il regolamento generale di esenzione per categoria;
- [il regolamento de minimis \(piccoli importi\)](#);
- [gli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà](#).

