BonelliErede
with LOMBARDI

Practice* Concorrenza/*Antitrust

27 Marzo 2020

COVID-19: aiuti di Stato e fondi UE. Quali misure dall'Unione Europea per le imprese colpite dalle conseguenze economiche dell'epidemia?

1. La Comunicazione della Commissione sulla risposta economica all'emergenza

Il COVID-19 provoca anzitutto una gravissima emergenza sanitaria per tutti i cittadini europei, ma innesca anche un grave shock economico per le economie degli Stati membri. Per questo motivo, il 13 marzo 2020, la Commissione europea ("**Commissione**") ha presentato la prima fase del suo piano per mitigare l'impatto socioeconomico dell'epidemia.

La strategia della Commissione, contenuta nella Comunicazione su una risposta economica coordinata al COVID-19 (la "**Comunicazione**") e negli annessi documenti, mira a coinvolgere e facilitare la cooperazione tra le istituzioni comunitarie, come il Parlamento europeo, la Banca Centrale europea ("**BCE**") e la Banca europea degli investimenti ("**BEI**"), e gli Stati membri.

L'azione della Commissione, dunque, si muove lungo due direttrici: da un lato favorire e nella misura del possibile coordinare gli interventi nazionali, ricorrendo alla massima flessibilità nell'applicazione delle norme UE sugli aiuti di Stato e del Patto di Stabilità e Crescita, dall'altro adottare misure a livello unionale.

L'obiettivo è triplice:

- sostenere le imprese e garantire che il settore finanziario possa continuare a iniettare liquidità nell'economia;
- garantire le forniture necessarie ai nostri sistemi sanitari, preservando l'integrità del mercato unico;
- sostenere le persone in modo tale che reddito e posti di lavoro non vengano colpiti in modo sproporzionato, evitando effetti irreversibili.

Autori

Massimo Merola
massimo.merola@belex.com
Tel. +32 2 5520070

Alessandro Cogoni
Alessandro.cogoni@belex.com
Tel. +32 2 5520087

This document is provided as a service to clients and other friends for educational purposes only. It should not be construed or relied on as legal advice.

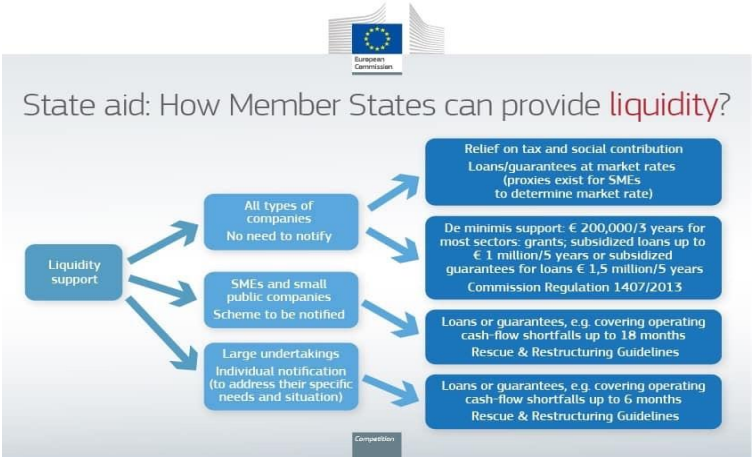
2. Massima flessibilità nell'applicazione delle norme UE sugli aiuti di Stato

Alla luce delle dimensioni limitate del bilancio UE, la principale risposta all'emergenza deve venire necessariamente dai bilanci nazionali degli Stati membri. La Commissione garantirà quindi la massima flessibilità nell'applicazione delle norme UE sugli aiuti di Stato e del Patto di Stabilità e Crescita.

Le norme UE in materia di aiuti di Stato consentono agli Stati membri di adottare azioni rapide ed efficaci per sostenere i cittadini e le imprese, in particolare le PMI, in caso di situazioni di emergenza come quella in atto. Le misure potranno fruire in alcuni casi della base giuridica dell'Art. 107(2)(b) TFUE (equiparando l'emergenza a una calamità naturale), in altri della deroga prevista per far fronte a gravi turbamenti dell'economia nazionale ex Art. 107(3)(b) TFUE, in altri ancora della base giuridica ordinaria dell'Art. 107(3)(c) TFUE.

In particolare, la Commissione ha chiarito che valuterà e autorizzerà, previo rispetto di talune condizioni:

- **gli aiuti**, sotto forma di garanzie o di prestiti, **alle imprese che devono far fronte a gravi esigenze di liquidità o che sono a rischio di fallimento** a causa dell'epidemia, finalizzati a coprire le esigenze operative previste da tali imprese per un periodo di 6-18 mesi[1]. In tale ottica, la Commissione è pronta a valutare eccezioni alla regola che prevede la concessione di questo tipo di aiuti solo alle imprese che non ne hanno già beneficiato negli ultimi 10 anni;



[1] Questi aiuti saranno valutati alla luce dell'Art. 107(3)(c) TFUE e, in particolare, degli Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà.

This document is provided as a service to clients and other friends for educational purposes only. It should not be construed or relied on as legal advice.

- **gli aiuti finalizzati a risarcire le imprese per i danni subiti a causa dell'epidemia**, poiché questa costituisce un evento eccezionale[2], a patto che (i) vi sia un nesso causale diretto tra l'aiuto concesso alla singola impresa e il danno derivante dall'epidemia e (ii) tale aiuto sia limitato a quanto necessario per riparare il danno.

  Queste misure possono essere rivolte a settori specifici (come quelli dell'aviazione, del turismo, alberghiero e bancario, molto colpiti dall'epidemia), sotto forma di regimi di aiuti, o a singole imprese.

  Alcuni esempi

  Il 10 marzo la Commissione ha autorizzato un regime di compensazione dei danni per gli organizzatori di eventi con oltre 1.000 partecipanti che hanno dovuto essere cancellati a causa dell'epidemia, notificato dalla Danimarca.

  Il 25 marzo la Commissione ha autorizzato un regime di compensazione delle perdite subite dai lavoratori autonomi a causa dell'epidemia, notificato dalla Danimarca.

  Alcuni Stati membri stanno valutando di notificare alla Commissione regimi di aiuti a favore delle compagnie aeree. In particolare, il Governo tedesco sta valutando di concedere aiuti alla compagnia aerea tedesca Lufthansa per far fronte alla riduzione dei voli a causa dell'epidemia. L'aiuto compenserebbe parte del costo dei salari dei lavoratori durante l'emergenza. I lavoratori manterrebbero dunque il loro posto di lavoro e sarebbero sottoposti a formazione aggiuntiva, ma la società non dovrebbe pagare l'intero stipendio.

- **gli aiuti volti a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia imputabile all'epidemia**[3], perché la Commissione ritiene che in Italia (e in prospettiva in altri Paesi) l'impatto dell'epidemia sia di natura e portata tale da consentire il ricorso a questo tipo di aiuti.

---

[2] Ai sensi dell'Art. 107(2)(b) TFUE.
[3] Ai sensi dell'Art. 107(3)(b) TFUE.

This document is provided as a service to clients and other friends for educational purposes only. It should not be construed or relied on as legal advice.

In tale ottica, il 19 marzo, la Commissione ha adottato una Disciplina Temporanea per valutare tali aiuti, come avvenuto durante la crisi finanziaria del 2008. Questa Disciplina Temporanea consente agli Stati membri di (i) istituire regimi di aiuti per concedere fino a un massimo di 800.000 euro a impresa, sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali o pagamenti anticipati, (ii) fornire garanzie statali a sostegno dei prestiti bancari, (iii) consentire prestiti pubblici e privati con tassi di interesse agevolati. Inoltre, la Disciplina Temporanea contiene indicazioni per concedere aiuti alle imprese, in particolare alle PMI, attraverso il settore bancario, senza che questi vengano considerati aiuti alle banche.

Alcuni esempi

La Commissione ha autorizzato numerosi regimi, notificati da diversi Stati membri (come Francia, Germania, Portogallo, Spagna, Lettonia), di supporto alla liquidità delle imprese, sotto forma di garanzie sui prestiti e linee di credito. Questi regimi sono rivolti in alcuni casi soltanto alle PMI, in altri a tutte le imprese e ai lavoratori autonomi.

La Commissione europea ha approvato un regime italiano da 50 milioni di euro per sostenere la produzione e la fornitura di dispositivi medici. L'aiuto sarà erogato sotto forma di sovvenzioni dirette o anticipi rimborsabili, che saranno convertiti in sovvenzioni dirette se i beneficiari forniranno alle autorità italiane i dispositivi in tempi stretti.

La Commissione ha, inoltre, ribadito che una serie di misure non rientrano, in principio, nella nozione di aiuto e pertanto possono essere adottate dagli Stati membri senza previa notifica e autorizzazione. In particolare:

- misure di carattere generale, applicabili a tutte le imprese, come le compensazioni/integrazioni salariali e la sospensione del pagamento di tributi diretti e indiretti;
- misure volte a rimborsare i consumatori, per esempio per i voli o gli eventi non rimborsati dalla imprese coinvolte.

Da ultimo, la Commissione sta mettendo in atto tutte le agevolazioni procedurali necessarie per consentire una rapida valutazione e approvazione delle misure notificate. Le decisioni, infatti, saranno adottate entro pochi

This document is provided as a service to clients and other friends for educational purposes only.
It should not be construed or relied on as legal advice.

giorni dalla ricezione di una notifica completa da parte degli Stati membri (un solo giorno nel caso del regime notificato dalla Danimarca). Sono stati inoltre istituiti una casella postale e un numero di telefono dedicati per assistere gli Stati membri.

Infine, per facilitare ulteriormente l'azione rapida degli Stati membri, la Commissione è pronta a fornire *template* di misure già autorizzate, che possono esser presi come modello.

3. Le misure prese a livello UE

Le misure a livello unionale fanno leva sui poteri e sulle competenze delle istituzioni UE. In particolare, la Commissione ha presentato le seguenti azioni.

I. Coronavirus *Response Investment Initiative* ("CRII")

Si tratta di un'iniziativa volta a indirizzare 37 miliardi di euro nell'ambito della politica di coesione dell'UE alla lotta contro le conseguenze economiche dell'epidemia, attraverso procedure eccezionali e accelerate. A tal fine, la Commissione propone di rinunciare quest'anno al suo obbligo di chiedere agli Stati membri di rimborsare i pre-finanziamenti per i fondi strutturali non utilizzati. Ciò equivale a circa 8 miliardi di euro dal bilancio dell'UE, che gli Stati membri saranno in grado di utilizzare per integrare 29 miliardi di euro di finanziamenti strutturali.

Tali fondi potranno essere utilizzati per:

- fornire supporto al sistema sanitario;
- fornire liquidità alle imprese al fine di affrontare gli shock finanziari a breve termine causati dall'epidemia, per esempio attraverso capitale circolante alle PMI;
- supportare i programmi nazionali di lavoro a breve termine per attenuare l'impatto dell'epidemia sui lavoratori, in combinazione con misure di *reskilling* e *upskilling*.

II. Budget UE e Fondo europeo per gli investimenti

Sempre al fine di offrire liquidità alle PMI colpite dall'emergenza, le istituzioni UE faranno ricorso a tutti gli strumenti esistenti per sostenere queste società, integrando le misure adottate a livello nazionale. In tale ottica, nelle prossime settimane, 1 miliardo di euro verrà reindirizzato dal bilancio

This document is provided as a service to clients and other friends for educational purposes only.
It should not be construed or relied on as legal advice.

UE a garanzia del Fondo europeo per gli investimenti con l'obiettivo di incentivare le banche a fornire liquidità alle PMI e alle società a media capitalizzazione. Tale azione sbloccherà circa 8 miliardi di euro di finanziamenti, che andranno a beneficio di circa 100 mila imprese.

III. Contenere l'impatto sull'occupazione

Le conseguenze economiche dell'epidemia si riverberano inevitabilmente sui lavoratori. Per questa ragione è fondamentale proteggerli dalla disoccupazione e dalla perdita di reddito. Come chiarito sopra, la Commissione è dunque pronta a sostenere gli Stati membri, promuovendo programmi nazionali di lavoro a breve termine e misure di *reskilling* e *upskilling*.

Inoltre, la Commissione accelererà la presentazione di una proposta legislativa per un Sistema europeo di riassicurazione dalla disoccupazione volto a sostenere le politiche degli Stati membri che preservano posti di lavoro e competenze.

Da ultimo, per sostenere i lavoratori licenziati e i lavoratori autonomi, si potrà far ricorso al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, che per il 2020 prevede una dotazione di 179 milioni di euro.

IV. Garantire la solidarietà nel Mercato Unico

Il mercato unico è il fondamento dell'Unione europea e in una fase di emergenza rappresenta uno strumento di solidarietà che deve garantire che i beni essenziali per la salute raggiungano tutti i bisognosi. Pertanto, qualsiasi misura nazionale che limiti l'accesso a servizi o beni medici deve essere notificata alla Commissione al fine di essere valutata e di informare gli altri Stati membri. Restrizioni ingiustificate possono portare all'avvio di procedure d'infrazione.

Inoltre, la Commissione sta studiando misure per il settore dell'aviazione, che è stato gravemente colpito dall'epidemia, vagliando in particolare una norma ad hoc per alleviare temporaneamente le compagnie aeree dagli obblighi sull'uso degli slot previsti dal diritto UE, che impongono alle compagnie di utilizzare almeno l'80% degli slot in un dato periodo se vogliono mantenerne l'uso anche nel periodo successivo (principio "*use-it-or-lose-it*").

4. Una tempestiva valutazione di natura economico-finanziaria

This document is provided as a service to clients and other friends for educational purposes only.
It should not be construed or relied on as legal advice.

In attesa di ricevere maggiore dettagli da parte della Commissione circa gli orientamenti speciali sulle misure necessarie a porre rimedio a situazioni di grave turbamento dell'economica, previste dall'Art. 107(3)(b) TFUE, è ragionevole attendersi che l'analisi legale debba essere supportata da specifica evidenza di natura economico-finanziaria per poter concludere che una misura di aiuto finalizzata a compensare gli effetti dell'epidemia da COVID-19 subiti da un'impresa sia stata correttamente disegnata.

In particolare, si ravvisano tre aree chiave all'interno delle quali l'evidenza economico-finanziaria rivestirà verosimilmente un ruolo centrale:

- in primis, potrebbe essere necessario **mostrare un nesso specifico tra le perdite in termini di profitto subite da un'impresa e l'epidemia da COVID-19**. Al fine di isolare l'impatto del virus sulle condizioni finanziarie dell'impresa in questione, è possibile svolgere un'analisi controfattuale basata sull'identificazione e il confronto tra uno scenario "fattuale" (ossia la situazione finanziaria in cui si trova l'impresa a causa del virus) e uno scenario "controfattuale" (ossia la situazione finanziaria più probabile in cui si sarebbe trovata l'impresa in questione in assenza del virus). Se da un lato lo scenario controfattuale può essere sviluppato facendo ricorso ai dati storici e/o alle previsioni disponibili preparati da o per conto dell'impresa prima dell'emergenza, lo scenario fattuale dipenderà invece dal grado di esposizione alla crisi da parte dell'impresa, nonché da una stima della durata dell'impatto che la crisi possa avere su quest'ultima.

- In secondo luogo, potrebbe essere necessario **valutare la misura in cui l'impresa in questione stia già risentendo (o ci si aspetta che possa risentire) di problemi di liquidità**. Tale analisi può essere sviluppata sulla base degli ultimi dati finanziari disponibili prima dell'emergere dell'epidemia. Tale esercizio dovrà tenere conto del grado di esposizione dell'impresa in questione alla crisi sia in termini di ricavi che di costi. Ad esempio, nel caso di un aeroporto al quale è già stato richiesto di interrompere le proprie attività, è ragionevole attendersi che i ricavi conseguiti da quest'ultimo siano già o convergeranno presto a zero. Per quanto concerne i costi, sarà necessario valutare se l'impresa abbia la capacità e l'incentivo a razionalizzare la propria struttura dei costi finché la situazione non torni alla normalità, tenuto conto del fatto che, come suggerito dalla teoria economica, nel breve periodo una quota significativa dei costi sostenuti da un'impresa sono da considerarsi fissi (ossia non possono essere alterati nel breve termine).

- infine, potrebbe essere necessario dimostrare che **l'aiuto**

This document is provided as a service to clients and other friends for educational purposes only.
It should not be construed or relied on as legal advice.

richiesto sia limitato al minimo necessario e quindi proporzionato. Ad esempio, nel caso di un aiuto per la ristrutturazione di un'impresa, l'importo e l'intensità dell'aiuto dovranno essere limitati al minimo indispensabile per consentirne la ristrutturazione, in funzione delle disponibilità finanziarie del beneficiario, dei suoi azionisti o del gruppo di cui fa parte.[4].

[4] Comunicazione della Commissione - Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, GU C 249 del 31.7.2014, pagg. 1–28, paragrafi 3.5.1 e 3.5.2. La necessità di garantire la proporzionalità dell'aiuto è stata sottolineata dalla Commissione anche nella recente decisione in merito al regime di aiuti concesso dalle autorità danesi e volto a compensare i danni subiti dagli organizzatori di eventi cancellati a causa dell'epidemia, nell'ambito della quale la Commissione ha concluso che *"In order to be compatible with Article 107(2)(b) TFEU, the aid must be proportional to the damage caused by the exceptional occurrence. Aid must not result in overcompensation of damage; it should only make good the damage caused by the exceptional occurrence."* Si veda Commissione europea, State Aid SA.56685 (2020/N) – DK – Compensation scheme for cancellation of events related to COVID-19, paragrafi 36-40.

This document is provided as a service to clients and other friends for educational purposes only. It should not be construed or relied on as legal advice.