

Memorandum di approfondimento: Commissione UE: Misure di aiuto a sostegno del settore dei trasporti nell'ambito della crisi economica derivante dall'epidemia Covid-19

La Commissione europea (“**Commissione**” o “**CE**”) ha adottato, a partire dal 13.3.2020, varie comunicazioni all’interno delle quali ha delineato i parametri per vagliare, nell’ambito dell’attuale situazione emergenziale, la compatibilità di misure di aiuto adottate dai singoli Stati membri a sostegno di operatori colpiti dalla crisi economica derivante dall’epidemia Covid-19. Sulla base delle direttive fornite, la Commissione ha approvato oltre 140 tra regimi e misure di aiuto, notificati dai vari Stati membri, alcuni dei quali espressamente destinati a sostenere il settore del trasporto.

Il presente *Memorandum* ha la funzione di riportare sinteticamente il contenuto delle misure nazionali di aiuto già approvate dalla CE a sostegno del comparto del trasporto – merci e passeggeri – nonché di illustrare le ulteriori possibili forme di intervento.

Premessa

Nelle sue comunicazioni la Commissione ha individuato il comparto dei trasporti come uno dei settori maggiormente colpiti dalla crisi economica derivante dall’epidemia Covid-19, al contempo sottolineandone la centralità e l’importanza per fronteggiare l’attuale situazione di emergenza sanitaria e per la ripresa dell’economia. È quindi indispensabile che le Autorità nazionali adottino le misure necessarie per sostenere le imprese operanti nel settore del trasporto e della logistica, sfruttando al massimo tutte le possibilità disponibili nell’attuale contesto di maggiore flessibilità accordata dalla CE nell’autorizzazione delle misure di aiuto.

In particolare, la Commissione: (a) ha indicato gli strumenti che, conformemente alle regole in materia di aiuti di Stato, potranno essere adottati dagli Stati Membri a sostegno dell’economia¹, rendendo noti i parametri che questa utilizzerà, almeno fino al 31.12.2020, nella valutazione di compatibilità di eventuali regimi di aiuto soggetti ad autorizzazione²; (b) ha predisposto la modulistica per agevolare la notificazione dei regimi da parte degli Stati;

¹ Comunicazione COM(2020) 112 final del 13.3.2020 “Risposta economica coordinata all’emergenza COVID-19

² Comunicazione C(2020) 1863 final del 19.3.2020, emendata il 3.4.2020 e l’8.5.2020 “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19”

(c) ha istituito un canale differenziato per addivenire all'approvazione dei regimi in tempi estremamente ridotti (le misure vengono analizzate e approvate nell'arco di pochi giorni).

I regimi di aiuti che necessitano, previa notifica delle competenti Autorità nazionali (o se del caso, regionali), dell'approvazione da parte della Commissione, possono essere ricondotti a due diverse basi giuridiche:

- 1- l'art 107 par. 2 lett. b) del TFUE che sancisce la compatibilità di aiuti volti a compensare i danni subiti dalle imprese in ragione di eventi eccezionali (tra cui deve essere ricompresa l'epidemia Covid-19);
- 2- l'art. 107 par. 3 lett. b) del TFUE che prevede che possono considerarsi compatibili gli aiuti necessari a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, mediante misure di sostegno diretto alle imprese in difficoltà.

Misure nazionali a sostegno dei trasporti autorizzate dalla CE

Dei numerosi regimi nazionali di aiuti approvati dalla CE, ad oggi un solo regime, notificato dalla Lituania³, è stato introdotto specificamente a sostegno del settore del **trasporto merci su gomma**. Il regime, che ha come base giuridica l'art. 107 par. 3 lett. b del TFUE, prevede l'erogazione di sovvenzioni dirette (entro il limite massimo di € 800.000 per ciascuna impresa beneficiaria) a copertura degli interessi che PMI del settore debbano corrispondere per aver ottenuto da un istituto di credito la concessione di differire la restituzione di prestiti pregressi (purché si tratti di prestiti ottenuti per l'acquisto di veicoli per il trasporto merci). L'importo complessivo potrà coprire gli interessi dovuti per un periodo massimo di 6 mesi.

I restanti regimi nazionali adottati a sostegno del settore hanno interessato il settore del **trasporto aereo**, o, generalmente, il **trasporto passeggeri**.

In particolare, di seguito si riportano le ulteriori misure autorizzate sulla base dell'**art. 107 par.3 lett. b)**, le quali hanno il comune obiettivo di sopperire alla carenza di liquidità degli operatori:

³ State Aid SA.57066 - C(2020) 2775 final del 24.4.2020, modificata da State Aid SA.57243 - C(2020) 3142 final dell'8.5.2020

- Un regime, notificato dal Belgio, di prestiti con tassi di interesse agevolati in favore dei gestori degli **aeroporti** di Charleroi e Liegi per consentire il differimento del pagamento degli oneri aeroportuali relativi al 2020⁴;
- Un regime, notificato dalla Bulgaria, che prevede l'erogazione di un sussidio mensile pari al 60% del salario lordo corrisposto ai lavoratori, comprensivo dei contributi previdenziali, alle imprese operanti nei settori del **trasporto passeggeri (aereo e su strada)** che si impegnino a mantenere il proprio personale dipendente⁵;
- Un prestito statale di circa 200 milioni, con tasso di interesse agevolato, erogato dalla Danimarca in favore del Danish Travel Guarantee Fund per consentire di rimborsare i **passeggeri** i cui viaggi siano stati cancellati a causa dell'epidemia⁶;
- La previsione di una garanzia statale, introdotta dalla Finlandia, su un prestito di 600 milioni erogato in favore della **compagnia aerea Finnair**⁷;
- La combinazione di due strumenti, per un budget complessivo di 7 miliardi, a sostegno della **compagnia aerea Air France**, notificati dalla Francia: (i) un prestito statale subordinato e (ii) un regime di garanzie statali su prestiti con scadenza massima di 6 anni e con copertura di rischio pari al 90%⁸;
- un regime di garanzie statali su prestiti, introdotto dalla Svezia, per sopperire alle esigenze di liquidità (per prestiti per investimenti e capitale di esercizio) degli operatori con licenza svedese per l'**aviazione commerciale**⁹.

Le misure autorizzate, invece, sulla base dell'**art. 107 par. 2 lett. b)**, le quali hanno l'obiettivo di compensare i danni subiti per effetto dell'epidemia, sono state le seguenti:

- la Danimarca e la Svezia hanno notificato una misura di aiuto a compensazione delle perdite registrate nel 2020 dalla **compagnia Scandinavian Airlines**, che si sostanzia nell'istituzione di una garanzia statale su una linea di credito revolving in favore della compagnia¹⁰;
- la Francia ha consentito alle **compagnie aeree titolari di licenza** di beneficiare della possibilità di una dilazione nel pagamento di alcune tasse aeronautiche: in particolare,

⁴ State Aid SA.56807 - C(2020) 2367 final dell'11.4.2020

⁵ State Aid SA.56905 - C(2020) 2395 final del 14.4.2020

⁶ State Aid SA.56856 - C(2020) 2182 final del 2.4.2020

⁷ European Commission – Press Release del 19.5.2020

⁸ European Commission - Press Release del 4.5.2020

⁹ State Aid SA.56812 - C(2020) 2366 final dell'11.4.2020

¹⁰ European Commission - Press Release del 15.4.2020 e del 24.4.2020.

gli oneri relativi al periodo che va da marzo a dicembre 2020 potranno essere pagati dalle compagnie a partire da gennaio 2021, nell'arco di 24 mesi¹¹;

- la Germania ha previsto l'erogazione di un prestito garantito (per un importo massimo complessivo pari a 550 milioni) in favore della **compagnia Condor Airline** a compensazione delle perdite registrate nel 2020¹².

Molti degli altri regimi nazionali di aiuto approvati dalla Commissione hanno applicazione generale, e possono, pertanto, essere fruiti anche dagli operatori del settore dei trasporti che presentino i requisiti del caso (le condizioni per beneficiare dell'aiuto possono riguardare le dimensioni dell'impresa, il livello di riduzione di fatturato registrata, l'assunzione di specifici impegni da parte del beneficiario).

Misure che possono essere adottate a sostegno del settore dei trasporti

Il 13 maggio la Commissione ha adottato un pacchetto di misure volte a promuovere la **ripresa del trasporto e del turismo** in Europa, in ragione della consapevolezza della profonda crisi che ha investito questi settori e della loro importanza per la ripresa economica dell'Unione¹³. Contestualmente, sono stati anche pubblicati due documenti di lavoro contenenti linee guida rivolte agli Stati membri per l'individuazione delle forme di aiuto, e delle procedure applicabili per la rispettiva adozione, a sostegno degli operatori dei settori del **trasporto marittimo e aereo**, nonché dei **gestori delle relative infrastrutture**, anche al fine di garantire la prosecuzione dei collegamenti necessari per mantenere i livelli minimi di connettività nell'ambito della situazione di emergenza attuale ("**Documenti di lavoro**").

Misure di aiuto soggette a notifica

Per quanto concerne le misure che si fondano sull'**art. 107, par. 3 lett. b)** del TFUE, la Commissione ha predisposto una Comunicazione, cd. "**Temporary Framework**", contenente

¹¹ Aide d'État SA.56765 - C(2020) 2097 final del 31.3.2020

¹² European Commission – Press Release del 27.4.2020

¹³ Comunicazione COM(2020) 550 final del 13.5.2020 "Turismo e trasporti nel 2020 e oltre", Comunicazione C(2020) 3250 final del 13.5.2020 "Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne", Comunicazione C(2020) 3139 final del 13.5.2020 "Covid-19: orientamenti relativi al ripristino graduale dei servizi di trasporto e della connettività", Raccomandazione C(2020) 3125 final del 13.3.2020 relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19, Comunicazione C(2020) 3251 final del 13.5.2020 "COVID-19: Orientamenti dell'UE per il progressivo ripristino dei servizi turistici e la definizione di protocolli sanitari nelle strutture ricettive"

tutti i parametri per l'introduzione di regimi di aiuti compatibili con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato. Tra i requisiti di carattere generale vi sono la temporaneità della misura di sostegno (la cui erogazione deve intervenire entro il 31.12.2020) e l'esclusione, tra il novero dei beneficiari, degli operatori che si trovavano già in difficoltà al 31.12.2019¹⁴.

Tra le varie forme di aiuto previste, molte possono essere concretamente adottate anche a sostegno del settore del trasporto:

- Sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento, anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti o investimenti azionari nel rispetto del limite massimo di € 800.000 per ciascun beneficiario;
- Garanzie statali su prestiti e tassi di interesse agevolato su prestiti, nel rispetto dei limiti fissati in termini di importo massimo, remunerazione della garanzia, tasso di interesse e rischio assunto dallo Stato;
- Sostegno a forme di assicurazione del credito all'esportazione a breve termine;
- Sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti (entro il limite massimo di 80% della retribuzione mensile lorda per imprese/imprenditori con dipendenti e del fatturato per i lavoratori autonomi);
- Agevolazioni fiscali sotto forma di differimento – per un termine massimo di 12 mesi – del pagamento di imposte o contributi previdenziali;
- Interventi di ricapitalizzazione per operatori che rischiano il fallimento.

Ancorché non rientri tra le forme di aiuto previste all'interno del Temporary Framework, la Commissione ha anche previsto la possibilità che vengano autorizzate, ai sensi dell'art. 107, par. 3 lett. b), misure di aiuto sotto forma di **garanzie statali sui voucher emessi dalle compagnie a seguito della cancellazione di collegamenti**, per assicurare un'adeguata protezione dei passeggeri anche in caso di insolvenza dell'operatore. La previsione di tale garanzia dovrebbe rendere più appetibile per i passeggeri la scelta del *voucher* in alternativa al rimborso del biglietto, così da ridurre la pressione economica sui vettori¹⁵.

¹⁴ Secondo la definizione di cui all'articolo 2, punto 18, del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GU L 187 del 26.6.2014, pag. 1).

¹⁵ Raccomandazione C(2020) 3125 final del 13.3.2020 relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19

Con riferimento alle misure che possono essere adottate sulla base dell'**art. 107, par. 2 lett. b)** del TFUE, la Commissione, all'interno del Template predisposto per la relativa notifica, ha specificato che ogni Stato membro dovrà indicare: (i) informazioni dettagliate sull'epidemia, sul suo impatto economico e sulle misure adottate per il suo contenimento; (ii) una descrizione del regime che si intende adottare; (iii) le modalità per il calcolo del danno – in termini di aumento dei costi o riduzione dei ricavi - oggetto di compensazione; (iv) i meccanismi per evitare che il beneficiario riceva una sovra-compensazione; (v) eventuali obblighi a carico del beneficiario.

Per quanto riguarda specificamente il settore dei trasporti, l'Allegato I del Template impone di procedere ad una valutazione caso per caso, previa individuazione analitica delle voci di costo (fisse, variabili, addizionali) e del periodo di riferimento pre-Covid con cui fare il confronto per quantificare esattamente il danno soggetto a compensazione.

Misure non soggette a notifica

Resta inoltre ferma per gli Stati membri la possibilità di introdurre, senza necessità di previa autorizzazione della Commissione:

a) **misure che non costituiscono aiuti di Stato**, come:

- i. misure generali (i.e. non selettive) che avvantaggiano tutte le imprese, come integrazioni salariali o sospensione del pagamento di imposte e contributi previste a livello orizzontale per tutti i settori;
- ii. sussidi diretti ai cittadini, che vadano a sostenere il lato della domanda, sotto forma di sovvenzioni dirette o *voucher*;
- iii. compensazione dei costi per lo svolgimento di attività di competenza pubblica, qualora all'operatore sia stato richiesto di svolgere attività quali il rimpatrio di connazionali, il trasporto di persone per questioni mediche o militari, in ragione della situazione di emergenza;
- iv. compensazione per lo svolgimento di Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) nel caso in cui ricorrano i cd. 'criteri Altmark' (vedi *infra*).

b) **misure che pur costituendo 'aiuti di Stato' non necessitano di notifica preventiva ed autorizzazione:**

- i. ai sensi dei Regolamenti “de minimis” o di esenzione per categoria (misure che, come ha espressamente ricordato la Commissione, possono essere cumulate con misure di aiuto autorizzate ai sensi dell’art. 107, parr. 2 e 3 del TFUE);
- ii. ai sensi della Decisione SIEG.

Compensazione per SIEG che non costituisce aiuto

Nell’ambito dei Documenti di Lavoro, è contemplata la possibilità che uno Stato, al fine di garantire livelli minimi di connettività durante la fase di emergenza, introduca obblighi di servizio pubblico (“**OSP**”) a carico di vettori o gestori dell’infrastruttura.

In generale, la Commissione sottolinea l’esigenza di intervenire nel rispetto del principio di non discriminazione, mediante gli strumenti meno distortivi e più proporzionati possibile in modo da consentire una più agevole ripresa del mercato.

In particolare, vengono elencate le condizioni che devono sussistere affinché la previsione di una compensazione corrisposta all’operatore per lo svolgimento di tali servizi non venga considerata un aiuto perché inidonea ad attribuire un vantaggio all’operatore economico che la riceve (si tratta di una specificazione dei cd. ‘criteri Altmark’ alla luce dell’attuale contesto socio-economico).

Qualora uno Stato decida di introdurre un nuovo Contratto di Servizio (“CdS”), per far fronte ad esigenze cui prima era in grado di sopperire il libero mercato, affinché la compensazione non costituisca aiuto è necessario che:

- a) siano definiti chiaramente gli OSP, mediante indicazione delle tratte essenziali (o dei servizi in caso di gestori di infrastrutture), della frequenza e dei volumi che devono essere garantiti;
- b) la necessità di introdurre il CdS sia determinata dal calo del volume dei passeggeri, e la durata dello stesso sia limitata a massimo 6 mesi (e comunque non si protragga oltre il 31.12.2020);
- c) sia previsto un metodo per il calcolo dell’importo della compensazione che garantisca la copertura dei costi (calcolati sulla base della media degli anni precedenti) e, eventualmente, un margine di utile ragionevole (tenendo in considerazione i ricavi

pregressi e il calo di fatturato registrato), con meccanismi per evitare la sovra-compensazione;

- d) l'individuazione dell'operatore avvenga nel rispetto della disciplina europea in materia di contratti pubblici. In particolare, se si tratta di appalto di servizi (non invece in caso di concessione), potrà procedersi all'assegnazione all'esito di procedura negoziata anche senza pubblicazione di bando qualora ricorrano le condizioni indicate all'interno della Comunicazione della Commissione *"Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19"*.

Nel caso in cui sussista già sussista un CdS, invece, si renderà necessario che lo Stato accerti l'attualità della valutazione inerente alla sussistenza dei 'criteri Altmark' alla luce dell'odierno contesto emergenziale. In particolare, qualora si renda necessario, un CdS in essere potrà essere emendato senza necessità di indire una nuova gara unicamente qualora le modifiche:

- a) siano dettate da circostanze non prevedibili al momento della stipula del contratto;
- b) non incidano sulla natura del contratto (i.e. modifichino le tratte, la frequenza o i volumi oggetto di OSP, ma lascino impregiudicata la qualificazione come appalto o come concessione);
- c) non incidano sul prezzo/valore del contratto in misura superiore al 50%.

Qualora, per rispondere alle esigenze di connettività del momento, si rendano necessarie modifiche più incisive, ovvero venga modificata la natura stessa del contratto (ad esempio mediante la trasformazione di una concessione in un appalto di servizi) invece, lo Stato dovrà procedere ad indire una nuova gara per l'individuazione del nuovo assegnatario, ed eventualmente procedere alla previa notifica alla Commissione qualora non ritenga più sussistenti in cd. 'criteri Altmark'.