

## **Aiuti di Stato e Temporary Framework (TF)** **Quadro di contesto e note di approfondimento critico**

### **1. Contesto normativo europeo.**

La **disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato** è illustrata nella **Comunicazione (2016/C 262/01) della Commissione Europea sulla nozione di aiuto di Stato** di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ([clicca qui per il testo](#)).

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 per consentire agli Stati di far fronte all'improvvisa emergenza legata all'epidemia da Covid-19 nel 2020.

La Commissione Europea è quindi intervenuta con una serie di comunicazioni volte ad estendere/integrare appunto il **Temporary Framework** (cioè il Quadro Temporaneo per le misure di aiuto di Stato) consentendo agli Stati membri di adottare **misure di sostegno al tessuto economico in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato**:

1. **Comunicazione della Commissione Europea (C (2020) 1863) del 19.3.2020;**
2. **Comunicazione della Commissione Europea (C (2020) 2215) del 3.4.2020;**
3. **Comunicazione della Commissione Europea (C (2020) 3156) dell'8.5.2020;**
4. **Comunicazione della Commissione Europea (C (2020) 4509) del 29.6.2020**, adottata 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.
5. **Comunicazione della Commissione Europea (C (2020) 7127) del 13.10.2020**, che proroga le disposizioni del quadro temporaneo per altri sei mesi, fino al 30.6.2021, ad eccezione di quelle relative alle misure di ricapitalizzazione che vengono prorogate per ulteriori tre mesi fino al 30.9.2021, nonché estende ulteriormente le tipologie di aiuti di Stato ammissibili. Il sostegno per i costi fissi non coperti delle imprese a causa della pandemia rientra ora, a date condizioni, nei regimi consentiti.
6. **Comunicazione della Commissione Europea (C (2021) 564) del 28.1.2021**, che proroga le disposizioni del quadro temporaneo di ulteriori sei mesi, fino al 31.12.2021, aumenta i massimali degli aiuti di importo limitato e degli aiuti sotto forma di sostegno ai costi fissi non coperti (*infra* 3.1. e 3.12.), introduce la possibilità di convertire le forme di aiuto rimborsabili (anticipi rimborsabili, garanzie e prestiti) in altre forme di aiuto come le sovvenzioni, al rispetto delle condizioni previste per queste diverse forme di aiuto.

Infine, il 2.7.2020 la Commissione, con la Comunicazione 2020/C 224/02, ha prorogato la validità di alcune norme della disciplina ordinaria degli 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.

Il **Quadro Temporaneo per le misure di aiuto di stato**, come integrato e modificato, nella sua versione consolidata ([clicca qui per il testo](#)) ritiene ammissibili a determinate specifiche condizioni e vincoli le seguenti categorie di aiuto:

- 3.1 Aiuti di importo limitato;
- 3.2. Aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti;
- 3.3 Aiuti sotto forma di tassi d'interesse agevolati per i prestiti;
- 3.4 Aiuti sotto forma di garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari;
- 3.5 Assicurazione del credito all'esportazione a breve termine;
- 3.6 Aiuti per la ricerca e lo sviluppo in materia di Covid-19;
- 3.7 Aiuti agli investimenti per le infrastrutture di prova e upscaling;
- 3.8 Aiuto agli investimenti per la produzione di prodotti connessi al Covid-19;
- 3.9 Aiuti sotto forma di differimento delle imposte e/o dei contributi previdenziali;
- 3.10 Aiuti sotto forma di sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia di Covid -19;
- 3.11 Misure di ricapitalizzazione;
- 3.12 Aiuti sotto forma di sostegno a costi fissi non coperti.

## **2. Aiuti approvati in Italia.**

### **2.1 Regimi di aiuto approvati fino ad oggi ai sensi del Temporary Framework.**

Per dare un quadro completo degli aiuti ad oggi concessi, nell'Allegato alla presente si fornisce una tabella riepilogativa delle misure approvate dall'Italia dal 22 marzo, data in cui è stato notificato il primo regime di aiuto a seguito dell'entrata in vigore del TF, ad oggi – con indicazione della data di adozione, dell'importo stanziato e del tipo di regime introdotto.

### **2.2 Aiuti di cui al punto 3.1. Temporary Framework.**

Il TF prevede, per ciascuna categoria di aiuto, precisi e stringenti presupposti e condizioni di concessione, soglie massime di importi concedibili, regole sul cumulo e regole sui costi ammissibili.

Nel presente elaborato ci si sofferma in particolare sugli aiuti di importo limitato, quelli di cui al punto 3.1. TF, per i quali sono previste le seguenti condizioni all'esito dell'ultima modifica al TF intervenuta in data 28.01.2021:

- l'aiuto non deve superare **1 milione e 800 mila euro** per impresa<sup>1</sup> (al lordo di qualsiasi imposta o onere) sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, agevolazioni fiscali o di pagamento; in via generale, a imprese che, al 31 dicembre 2019, non si trovavano già in difficoltà;
- l'aiuto è concesso sulla base di un regime con budget previsionale;
- l'aiuto può essere concesso alle microimprese o alle piccole imprese 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'aiuto è concesso entro e non oltre il **31 dicembre 2021**.

Tra le misure di aiuto concesse, rientranti nel regime del TF, grande interesse ha suscitato l'art. 24 del D.L. n. 34/2020 (cd. Decreto Rilancio) che ha disposto, per le imprese con ricavi del 2019 inferiori a 250 milioni, l'esonero dal versamento del saldo IRAP per il 2019 e della prima rata di acconto IRAP relativa al 2020. La misura è stata autorizzata dalla Commissione europea con [decisione del 26.6.2020 \(SA.57429\)](#). Con successiva [decisione del 28.10.2020 \(SA.58159\)](#) la Commissione ha autorizzato l'ampliamento della platea dei beneficiari alle piccole e micro imprese che soddisfano i requisiti previsti dal TF. Sulla misura in esame inoltre si è espressa in data 20.08.2020 la **Circolare 25/E dell'Agenzia delle Entrate** ([clicca qui per testo](#)).

Gli aiuti di cui al TF sono ora concessi entro e non oltre il **31 dicembre 2021**. Inoltre, viene espressamente chiarito che se l'aiuto è concesso sotto forma di agevolazioni fiscali, la passività fiscale in relazione alla quale è concessa tale agevolazione deve essere sorta entro il 31 dicembre 2021.

Inoltre, come previsto dal punto 20 della Comunicazione del 19 marzo 2020, C (2020)1863), le misure di aiuto applicate sulla base del TF possono essere cumulate con gli aiuti previsti dai Regolamenti «de minimis», a condizione che siano rispettate le disposizioni e le norme relative al cumulo previste da tali regolamenti.

Di conseguenza, anche il beneficio di cui all'articolo 24 del Decreto Rilancio può essere cumulato con gli aiuti previsti dai Regolamenti UE n. 1407/2013 relativo agli aiuti «de minimis», sempre che siano rispettate le disposizioni e le norme relative al cumulo previste da tali regolamenti (cfr. Circolare Agenzia Entrate n. 25/E del 20.08.2020 [\(clicca qui per testo\)](#)).

In merito all'aiuto di cui all'art. 24 del DL Rilancio, rientrante nell'ambito del punto 3.1. TF, si è posta sin da subito anzitutto la necessità di comprendere se l'originario limite degli 800 mila euro<sup>2</sup> - oggi aumentato ad € 1 milione 800 mila euro previsto dal TF (artt. 53-64 D.L. Rilancio) si riferisse alla singola società tenuta al versamento dell'IRAP, ovvero all'insieme delle società appartenenti al medesimo gruppo, identificato nella sua accezione di **singola unità economica**.

Infatti, in assenza di indicazioni da parte dei competenti uffici dell'Amministrazione finanziaria e di chiarimenti nelle decisioni della Commissione relative alla misura in esame, molte imprese, soprattutto imprese medio grandi, facendo leva anche sul fatto che la tesi di riferire il limite degli 800 mila euro

---

<sup>1</sup> Per le imprese agricole e gli operatori attivi nel settore della pesca e dell'acquicoltura i massimali sono diversi. Si precisa che questo massimale è frutto della modifica apportata al Temporary Framework il 28.1.2021 mentre, in precedenza, il massimale era pari a 800 mila euro.

<sup>2</sup> L'limite in vigore fino all'ultima modifica al Temporary Framework del 28.1.2021.

all'insieme delle società appartenenti al medesimo gruppo avrebbe significato considerare l'art. 24 DL Rilancio quasi una norma inutile, hanno applicato l'art. 24 DL. Rilancio riferendo il limite degli 800 mila euro alla singola impresa, a prescindere dal gruppo di appartenenza. Le imprese hanno inizialmente operato in tal senso anche sul presupposto che il Governo pareva aderire a questa soluzione e che si stesse adoperando per avere conferme ufficiali in tal senso da parte della Commissione europea.

Tale contesto è stato però segnato dalle indicazioni fornite dalla **Circolare del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri datata 18 giugno 2020** ([clicca qui per il testo](#)) secondo cui : "*le verifiche sul rispetto delle soglie e del cumulo devono essere effettuate rispetto non alla singola impresa ma rispetto al concetto **di singola unità economica**, anche nel caso in cui un'unità economica ricomprenda diverse entità giuridiche*".

Era pertanto del tutto comprensibile lo sconcerto degli operatori che - ben consapevoli della natura straordinaria e della finalità emergenziale dell'intero impianto del TF, vedevano nell'applicativo prospettato dagli uffici ministeriali la negazione stessa della *ratio* sottesa alle norme emergenziali, ovvero quella ampiamente dichiarata di salvaguardare la tenuta del tessuto economico produttivo.

**Alis ha seguito in modo puntuale la questione approfondendo i singoli passaggi delle interlocuzioni tra Roma e Bruxelles volte alla corretta e più favorevole interpretazione della complessa normativa, anche se in più occasioni il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sul punto sollecitato, aveva modo di confermare la validità delle indicazioni fornite dalla citata circolare.**

I risultati attesi dai contatti in corso tra il MEF e i competenti Servizi della Commissione europea riguardavano un duplice fronte: da un lato la possibilità di applicare anche all'art. 24 DL Rilancio la sezione 3.12 del TF, che già prevedeva, a determinate condizioni, un limite più alto (3 milioni di euro<sup>3</sup>) e dall'altro il riconoscimento - per la sezione 3.1. del TF - di un massimale più alto degli 800 mila euro previsti ritenuto, come detto, estremamente penalizzante per le imprese più dimensionate, soprattutto in virtù della nozione di impresa unica cui fare riferimento ai sensi della circolare.

Grazie anche all'ampia attività di sensibilizzazione svolta sul punto, per effetto dell'ultimo emendamento apportato al TF non solo è stato aumentato da 800 mila euro a 1 milione e 800 mila euro il massimale degli aiuti di cui alla sezione 3.1. del TF, ma è stato altresì aumentato da 3 milioni a 10 milioni il massimale degli aiuti di cui alla sezione 3.12 del TF (aiuti sotto forma di sostegno ai costi fissi non coperti) .

E' in ogni caso utile ricordare che il termine per sanare, senza sanzioni e interessi, gli errori commessi (ancorché involontariamente ed a causa di erronee interpretazioni statali ed ove ancora persistenti alla luce dei mutati massimali 3.1. e 3.12 del TF) in sede di applicazione dell'art. 24 DL Rilancio - previsto dall'art. 42-bis, comma 5, del D.L. n 104/2020 (c.d. Decreto Agosto) – che scadeva il 30 novembre 2020 - è stato prorogato al **30 aprile 2021**.

---

<sup>3</sup> Massimale previsto per questo tipo di aiuto prima della modifica del 28.1.2021.

### **3. Conclusioni e possibili soluzioni.**

Sebbene il quadro giuridico di riferimento sia cambiato e conseguentemente le questioni relative alla capienza dei massimali delle sezioni 3.1. e 3.12 del TF abbiano avuto, almeno in parte, una risposta nondimeno, a nostro avviso, permane, sotto il profilo giuridico, la questione interpretativa di carattere generale posta dalla circolare della Presidenza del Cdm – Dip. Politiche Europee del 18.06.2020.

ALIS grazie al contributo di esperti del settore e consulenti, per completezza e ulteriore spunto, sviluppa di seguito alcune riflessioni sul tema, che potrebbero costituire una base per ulteriori approfondimenti e sviluppi della disciplina del TF.

La disciplina del TF, anche a seguito delle varie successive integrazioni, fa riferimento a misure di aiuto che rientrano nella lettera b del paragrafo 3 dell'art. 107 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativo agli aiuti destinati *“a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro”* e nell'ambito di tale comparto trovano collocazione le disposizioni varate a livello nazionale in materia di esenzione dell'IRAP e decontribuzione sui lavoratori delle imprese ubicate nel Mezzogiorno. Per tali interventi viene sancito che il massimale di 800 mila euro debba intendersi *“per impresa”* senza precisare cosa debba intendersi per *“impresa”* ed in particolare come debba essere applicato il massimale nel caso in cui il beneficiario appartenga ad un gruppo di imprese, lasciando *“sperare”* in una interpretazione estensiva del suddetto limite.

Tuttavia, anche dall'esame delle circa 300 decisioni di autorizzazione di misure nazionali adottate dalla Commissione Europea ai sensi del TF non viene precisato il tema dell'applicazione del massimale nell'ipotesi del gruppo, mentre in alcune/poche decisioni della Commissione Europea si precisa invece che il massimale deve essere verificato a livello di gruppo o comunque considerando i legami di controllo/collegamento (SA.58072 (2020/N) – Latvia, par. 12; State Aid SA.56722 –3 Latvia, par. 24; State Aid SA.57094 (2020/N) – Czechia, par. 21 e 22; cfr. anche State Aid SA.57054 (2020/N) – Poland, nota n. 6).

La Circolare del Dipartimento per le Politiche Europee indica che in questo caso, ai fini del raggiungimento del massimale occorre fare riferimento al “gruppo” (e non alla singola società). Tale 'chiarimento' si basa su alcune sentenze della Corte di Giustizia e sulla comunicazione interpretativa della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato, dove la Commissione ha indicato che *“Ai fini dell'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato, diversi enti con personalità giuridica distinta possono essere considerati come una singola unità economica. Si considera quindi che tale unità economica costituisca l'impresa interessata. A tale riguardo, per la Corte di giustizia è rilevante l'esistenza di una quota di controllo e di altri legami funzionali, economici e organici”*.

In senso sostanzialmente conforme a tale interpretazione vi è anche il Regolamento UE n. 1407/2013 sugli aiuti *“de minimis”*, in quanto il massimale de minimis (200.000 euro o 100.000 euro a seconda dei casi) deve essere verificato con riferimento ad *“un'unica impresa”*, dovendosi intendere come tale: *“l'insieme delle imprese fra le quali esiste almeno una delle relazioni seguenti: a) un'impresa detiene la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di un'altra impresa; b) un'impresa ha il diritto di nominare o revocare la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, direzione o sorveglianza di un'altra impresa; c) un'impresa ha il diritto di esercitare un'influenza dominante su un'altra impresa in virtù di un contratto concluso con quest'ultima oppure in virtù di una clausola dello statuto di quest'ultima; d) un'impresa azionista o socia di un'altra impresa controlla da sola, in virtù di un*

*accordo stipulato con altri azionisti o soci dell'altra impresa, la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di quest'ultima. Le imprese fra le quali intercorre una delle relazioni di cui al primo comma, lettere da a) a d), per il tramite di una o più altre imprese sono anch'esse considerate un'impresa unica".*

Inoltre, risulterebbe che anche la Francia applichi le misure di supporto in senso coerente con l'interpretazione data dal nostro Dipartimento delle Politiche Europee, come emerge anche da alcuni capitoli e FAQ pubblicati dal Governo francese e BPIFrance.

Pur a valle della sopra riferita quinta modifica del quadro temporaneo (C (2021) 564 del 28/01/2021) che ha incrementato significativamente sia il massimale per gli aiuti di importo limitato che quello per gli aiuti sotto forma di sostegno ai costi fissi non coperti, ALIS auspica che le Autorità nazionali promuovano nell'interlocuzione con la Commissione la possibilità per l'Italia di inserire gli ultimi provvedimenti varati in materia di IRAP e decontribuzione al Sud nell'ambito del nuovo punto 3.12 del TF, ovvero comunque accolgano un'interpretazione estensiva che consenta l'erogazione del massimale del TF ad ogni singola impresa pur facente capo ad un unico gruppo.

Infine, alla luce della proroga decennale della "decontribuzione Sud" inserita nella Legge di Bilancio appena varata, Alis intende sollecitare, considerati i limiti molto bassi degli aiuti concessi nell'ambito della lett. b, del paragrafo 3 dell'art. 107, l'inserimento di tali disposizioni nell'ambito di quelle previsti dalla lettera a, del paragrafo 3 dell'art. 107 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea che sono *"destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'art. 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale"*.