

Aiuti di Stato: il nuovo quadro temporaneo di crisi adottato dalla Commissione UE

Il Temporary Crisis Framework

Il **Temporary Crisis Framework** prevede aiuti di liquidità, garanzie pubbliche, prestiti agevolati e un sostegno temporaneo per alleviare gli aumenti del prezzo di gas ed elettricità

Contestualmente a questo piano, la Commissione Europea ha avviato anche una consultazione fra gli Stati membri in merito ad un nuovo "Temporary Framework" chiamato "Temporary Crisis Framework" [TCF] per distinguerlo dal Temporary Framework sugli aiuti di Stato legati al Covid-19 adottato quasi due anni fa e che dovrebbe giungere a scadenza il 30 giugno 2022 senza possibilità di una ulteriore proroga.

Semaforo verde di Bruxelles al nuovo Temporary Framework sugli aiuti di Stato.

La Commissione Europea ha approvato un nuovo quadro temporaneo di regole in materia di aiuti di Stato che consentirà agli Stati membri dell'Ue di dare aiuti limitati alle imprese colpite dalla crisi attuale provocata dalla guerra in Ucraina.

Gli Stati membri UE potranno concedere aiuti di importo limitato alle imprese colpite dall'attuale crisi russo-ucraina o dalle relative sanzioni e controsanzioni, garantire che le imprese dispongano di liquidità sufficiente e compensare le imprese per i costi aggiuntivi sostenuti a causa dei prezzi eccezionalmente elevati del gas e dell'energia elettrica. Il nuovo Quadro temporaneo, operativo fino al 31 dicembre 2022, consente aiuti alle imprese colpite dalla crisi fino a un massimo di 400.000 euro (35.000 euro per le imprese che operano nell'agricoltura o pesca); per le imprese colpite dal caro energia, il limite degli aiuti è 2 milioni di euro (fino a 25 milioni per le imprese energivore a rischio di continuità aziendale).

A fronte delle sanzioni adottate dai governi occidentali nei confronti della Russia, che inevitabilmente si ripercuoteranno in via indiretta anche sull'economia europea, il 23 Marzo 2022 la Commissione europea ha approvato un nuovo Quadro temporaneo di crisi sugli aiuti di stato, finalizzato a sostenere le imprese e i settori più colpiti dalla guerra in Ucraina.

Tale decisione consentirà agli Stati membri di ricorrere alla flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato per fronteggiare la situazione di crisi e per mantenere il corretto funzionamento del mercato interno europeo.

Il nuovo Quadro temporaneo, operativo fino a fine anno, prevede tre tipologie di aiuto:

- **Aiuti di importo limitato**

Gli Stati membri hanno la possibilità di introdurre regimi per concedere aiuti alle imprese in difficoltà, con un importo fino a 35.000 euro per il settore agricolo, della pesca e dell'acquacoltura e fino a 400.000 euro per gli altri settori.

Gli aiuti di importo limitato possono essere erogati in qualsiasi forma, incluse le sovvenzioni dirette, e non sono necessariamente collegati all'aumento dei prezzi dell'energia, dato che l'attuale situazione di crisi e le sanzioni contro la Russia stanno determinando gravi conseguenze in diversi ambiti economici.

- **Sostegno alla liquidità sotto forma di garanzie statali e prestiti agevolati**

Al fine di garantire liquidità alle imprese, gli Stati Membri potranno concedere garanzie statali agevolate, così da permettere alle banche di continuare ad erogare prestiti alle aziende in difficoltà a causa dello straordinario rialzo dei prezzi dell'energia. Le garanzie potranno coprire fino al 90% sui finanziamenti di importo complessivo non superiore al 15% del fatturato medio o al 50% dei costi per l'energia degli ultimi 12 mesi.

Inoltre, con questa seconda tipologia di aiuto, i Paesi UE potranno autorizzare, direttamente o attraverso le banche, finanziamenti a tassi agevolati alle stesse condizioni stabilite per le garanzie, a supporto delle imprese sia per gli investimenti sia per il fabbisogno di capitale.

Come per gli aiuti di importo limitato, i prestiti dovranno rispettare determinati massimali, a seconda delle esigenze aziendali, del fatturato, dei costi energetici e del fabbisogno di liquidità.

- **Aiuti destinati a compensare i prezzi elevati dell'energia**

Per mitigare il forte rincaro dei prezzi dell'energia, con il nuovo Quadro temporaneo i Paesi UE potranno sostenere le imprese, in particolar modo quelle energivore, compensando parzialmente i maggiori costi dovuti al caro energia.

L'aiuto può essere concesso sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento, anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti e partecipazioni, fino ad un importo massimo di 2 milioni di euro per impresa, a copertura del 30% del totale dei costi ammissibili.

Tale importo può essere incrementato nel caso in cui vi siano perdite di esercizio e sia pertanto necessario un aiuto aggiuntivo per garantire la continuità aziendale. Gli Stati membri potranno erogare fino a 25 milioni di euro per le imprese energivore e fino a 50 milioni di euro per le imprese operanti in determinati settori, quali la produzione di metalli, fibre di vetro, pasta di legno, fertilizzanti o idrogeno e molti prodotti chimici di base.

Le garanzie nel nuovo Quadro Temporaneo di crisi

Il Quadro temporaneo di crisi, oltre a definire i criteri che i Paesi membri dovranno rispettare per concedere alle imprese aiuti di stato straordinari, ha l'obiettivo di preservare, all'interno del mercato unico europeo, condizioni di mercato eque nonostante la crisi.

Per tale motivo, la Commissione ha individuato le seguenti garanzie da rispettare:

- **metodologia proporzionale:** l'importo dell'aiuto concesso alle aziende deve essere proporzionale alle ricadute della crisi sull'attività economica aziendale, dal punto di vista del fatturato e dei costi energetici da sostenere;
- **condizioni di ammissibilità:** vengono definite energivore le imprese per le quali l'acquisto dei prodotti energetici è pari ad almeno il 3% del valore della produzione;
- **requisiti di sostenibilità:** nell'attuazione del nuovo Piano della Commissione, i Paesi UE avranno la possibilità di introdurre ulteriori requisiti di sostenibilità ambientale e sicurezza nell'approvvigionamento energetico, in modo da contribuire, oltre al superamento dell'attuale crisi, anche ad una ripresa economica sostenibile.

Il nuovo Piano di aiuti riprende il quadro temporaneo adottato nel 2008 per superare la crisi finanziaria e quello introdotto nel 2020 per risollevare l'economia europea dalla pandemia da covid-19, individuando misure per lo più già sperimentate, così da facilitarne una celere attuazione. Resterà in vigore fino al 31 Dicembre 2022, salvo proroghe o modifiche dettate dall'andamento del mercato energetico e dal contesto economico generale.

Il prossimo step per l'Italia sarà quello di definire gli interventi e ottenere l'autorizzazione della Commissione Europea per attuarli. È necessario procedere con rapidità, in modo da evitare che la crisi determini pesanti ricadute sul nostro sistema economico, già indebolito dalla pandemia da Covid-19.

Dal punto di vista delle imprese, invece, è opportuno monitorare costantemente il parco normativo in attesa delle misure che verranno introdotte *ad hoc* per fronteggiare le conseguenze della guerra in Ucraina, *in primis* i costi aggiuntivi di gas ed elettricità.

Consultazione della Commissione

In data 10 Marzo 2022 la Commissione ha inviato agli Stati Membri una proposta di Quadro Temporaneo avente come base giuridica l'articolo 107 (2)(b) e (3)(b), che garantisce sia aiuti per porre rimedi ai danni cagionati direttamente dall'invasione russa dell'Ucraina, e per esplicita ammissione della Commissione Europea, anche ad alcuni effetti diretti delle sanzioni economiche imposte o delle contromisure che possono compromettere la capacità dell'impresa di esercitare in tutto o in parte la sua attività economica, sia aiuti destinati a porre rimedio al grave ed eccezionale turbamento dell'economia europea causato dalle conseguenze della guerra ucraina.

In particolare, il progetto di proposta consentirebbe agli Stati membri di concedere liquidità temporanea per supportare tutte le imprese colpite dall'attuale crisi tramite garanzie e prestiti agevolati. Sono consentiti anche aiuti per fronteggiare i costi aggiuntivi dovuti ai prezzi eccezionalmente elevati di gas ed elettricità. Il nuovo TCF è stato infine adottato il 23 marzo 2022.

Misure appropriate di Aiuti di Stato

Questo nuovo TCF è stato infine adottato con la Comunicazione del 23 marzo 2022, la quale illustra le possibilità che hanno gli Stati Membri di garantire liquidità e accesso ai finanziamenti alle imprese ai sensi della normativa europea in materia.

Tali aiuti sono volti ad attenuare la carenza di liquidità causata direttamente o indirettamente dagli eventi attuali ed eccezionali dell'aggressione militare russa contro l'Ucraina. Gli Stati membri devono notificare tali misure di aiuto, che la Commissione valuterà ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE (v. § 35).

Tra le altre conseguenze provocate dalla guerra, l'aumento dei prezzi dell'energia incide sostanzialmente su qualsiasi attività economica in tutti gli Stati membri (v. § 16). La Commissione ritiene di conseguenza che tutti i settori economici in tutti gli Stati membri siano interessati da gravi perturbazioni economiche. Su tale base, la Commissione ritiene opportuno stabilire i criteri per la valutazione degli aiuti di Stato che gli Stati membri possono adottare per mitigare le conseguenze dell'inatteso aumento dei prezzi energetici. Gli Stati membri devono dimostrare che le misure di aiuto di Stato notificate alla Commissione siano necessarie, appropriate e proporzionate.

4 tipi di aiuti

Il TFC contempla 4 tipi di possibili aiuti: aiuti di liquidità, garanzie pubbliche, prestiti agevolati, e un sostegno temporaneo volto ad alleviare gli aumenti eccezionalmente forti del prezzo del gas e dell'elettricità.

In primo luogo, la Commissione riterrà compatibili con il mercato interno gli aiuti di liquidità concessi alle imprese colpite dalla crisi fino a 400.000 EUR per impresa (fino a 35.000 EUR per le imprese dei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura). Questi aiuti possono essere concessi in qualsiasi forma, comprese le sovvenzioni dirette, e non sono legati all'aumento dei prezzi dell'energia.

Al fine di garantire l'accesso alla liquidità alle imprese colpite dalla crisi, le garanzie pubbliche sui prestiti per un periodo limitato e l'importo del prestito possono essere una soluzione adeguata, necessaria e mirata nelle circostanze attuali.

La Commissione riterrà compatibili con il mercato interno tali aiuti di Stato sotto forma di garanzie pubbliche sui nuovi prestiti individuali concessi, nei limiti massimi, di valore e di tempo, consentiti dal TFC (v. § 47 e ed f), alle imprese colpite dall'attuale crisi sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, a condizione che i premi di garanzia siano fissati per singolo prestito ad un livello minimo, specificato nel testo del TFC (v. § 47 b).

La durata delle garanzie non può eccedere i sei anni.

La quota del prestito coperto dalle garanzie può variare tra il 35% e il 90%, a seconda che le perdite siano attribuite in primo luogo allo Stato o che le perdite siano condivise con il prestatore.

Il prestito garantito non deve superare il 15% del fatturato annuo del beneficiario o il 50% dei costi energetici negli ultimi 12 mesi.

La Commissione considererà gli aiuti di Stato sotto forma di prestiti agevolati in risposta all'attuale crisi come compatibili con il mercato interno sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, a condizione che i prestiti sono concessi ad imprese che hanno risentito dell'attuale crisi, esclusi gli istituti di credito o altri istituti finanziari.

Questi prestiti devono essere concessi a un tasso di interesse almeno pari al tasso di base privo di rischio più i premi per il rischio di credito specificati applicabili rispettivamente alle PMI e alle non PMI (v. § 50 b). Anche per questi aiuti sono previsti limiti all'importo massimo del prestito (v. § 50 e). I prestiti non devono infatti superare il 15% del fatturato annuo del beneficiario o il 50% dei costi energetici negli ultimi 12 mesi.

Sia i prestiti sia le garanzie possono essere concessi per far fronte ad esigenze sia di investimento sia di capitale circolante.

Le condizioni e i limiti a cui sono assoggettati queste due tipologie di aiuti tengono conto delle esigenze operative delle imprese, quali emergono in particolare dal fatturato e dai costi energetici. È possibile però ottenere caso per caso un incremento dei massimali di aiuto, prendendo in considerazione altre specifiche esigenze di liquidità e dandone adeguata giustificazione (il TFC riporta a titolo di esempio, l'interruzione delle catene di approvvigionamento e conseguente blocco delle fonti di cibo, energia e materie prime, oppure gli effetti dovuti alle sanzioni contro la Russia o alle ritorsioni russe).

Infine, oltre alle possibilità esistenti basate sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, è previsto un ultimo strumento, tra i più importanti e più ambiti dalle imprese, a cui offre la possibilità di un sostegno temporaneo volto ad alleviare gli aumenti eccezionalmente forti del prezzo del gas e dell'elettricità, che le imprese potrebbero non essere in grado di trasferire o di adattarsi a breve termine.

La Commissione considererà tali aiuti di Stato, che possono essere concessi sotto qualsiasi forma (ad esempio sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento o altre forme quali anticipi rimborsabili, garanzie), compatibili con il mercato interno sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, purché il valore nominale totale di tale aiuto rimanga inferiore alle intensità di aiuto e ai massimali di aiuto applicabili.

Invero, in questa sezione della TFC abbiamo due diverse previsioni, una generale per le imprese energivore e una più specifica per le imprese super-energivore.

In linea generale, l'aiuto complessivo per impresa non può superare in alcun momento il 30 % dei costi ammissibili per un massimo di 2 milioni di EUR. La determinazione dei costi ammissibili sarà il punto essenziale e più delicato perché il TCFC prevede una modalità di calcolo non semplice e forse non del tutto precisa.

I costi ammissibili sono calcolati infatti come "prodotto del numero di unità di gas naturale ed energia elettrica acquistate dall'impresa presso fornitori esterni in qualità di consumatore finale nel periodo compreso tra il 1o febbraio 2022 e il 31 dicembre 2022 (periodo eligibile) e l'aumento del prezzo che l'impresa paga per unità consumata (espresso, ad esempio, in EUR/MWh). Tale aumento di prezzo viene calcolato come la differenza tra il prezzo unitario pagato dall'impresa in un dato mese e il doppio (200%) del prezzo unitario pagato dall'impresa in media per il periodo di riferimento compreso tra il 1o gennaio 2021 e il 31 dicembre 2021".

La Commissione Europea suggerisce anche una formula per determinare i costi ammissibili, che è la seguente: $(p(t) - p(\text{rif}) * 2) * q(t)$, dove p indica il prezzo unitario, q la quantità consumata, rif il periodo di riferimento tra il 1 gennaio 2021 e il 31 dicembre 2021 e t il mese compreso nel periodo dal 1o febbraio al 31 dicembre 2022.

La principale criticità che emerge da tale previsione riguarda il livello del 200% del prezzo medio del 2021. Il livello richiesto appare troppo alto rispetto ai prezzi del decennio precedente la crisi pandemica. Nel caso dell'energia elettrica, la media del 2021 è stata di 125,46 €/MWh, quindi il prezzo minimo per avere accesso agli aiuti sarebbe di oltre 250 €/MWh. Per il gas, il livello di accesso sarebbe fissato a circa 80 €/MWh, circa 5 volte i prezzi storici ante crisi.

Altra criticità riguarda la scelta del mese rispetto al quale calcolare l'aumento del prezzo, scelta che si presta a manovre e calcoli di convenienza.

Infine, il TFC consente agli Stati membri di concedere maggiori aiuti, rispetto ai predetti limiti del 30 % dei costi ammissibili e al massimo di 2 milioni di EUR, se risultano soddisfatte anche ulteriori condizioni (v § 53).

Questi maggiori aiuti sono destinati alle imprese energivore (energy-intensive business) ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera a), primo comma, della Direttiva 2003/96/CE sulla tassazione dell'energia (il business è energy-intensive se i costi energetici - gas naturale, energia elettrica e altre tipologie di energia - siano pari almeno al 3% del valore della produzione a condizione che tali imprese abbiano perdite di esercizio e al tempo stesso l'aumento dei costi ammissibili sia almeno pari al 50% delle perdite subite nel periodo eligibile).

Problematica, come immediatamente rilevato dai settori interessati, è la definizione sia di perdita di esercizio sia di valore di produzione. Per quanto riguarda le perdite di esercizio, il TFC prevede che esse siano determinate sulla base dell'indice EBITDA (earnings before interest, taxes, depreciation, and amortisation, excluding one off impairments = utili prima di interessi, imposte, deprezzamento e ammortamento) relativo al periodo eligibile che dovrà risultare semplicemente negativo, senza che abbia rilevanza la sua entità. Il valore di produzione deve invece risultare dal più recente bilancio di esercizio. È banale osservare come molte voci del bilancio tra cui deprezzamento e ammortamento siano valori opinabili essendo il frutto di valutazioni soggettive e discrezionali dell'impresa. Si rischia di concedere aiuti a beneficio di quelle imprese che sono più temerarie nel convalidare azzardate valutazioni di bilancio, anche tenendo conto che solitamente le imprese energivore, che possiedono grandi impianti, scontano quote di ammortamento molto elevate.

Ad ogni modo, se le esposte condizioni risultano soddisfatte, l'aiuto complessivo può salire fino al 50% dei costi ammissibili e fino all'80% delle perdite di esercizio dell'impresa, per un massimo di 25 milioni di EUR per impresa.

Per le imprese energivore che operano operanti in uno dei settori elencati nell'allegato I del TFC (c.d. super-energivore), l'aiuto complessivo può essere aumentato fino a un massimo del 70 % dei costi ammissibili relativi alla produzione dei prodotti nei settori elencati e può raggiungere un massimo dell'80% delle perdite di esercizio di tali attività, fino a un massimo

di 50 milioni di EUR per impresa, mentre le attività non elencate nell'allegato I non possono beneficiare di più di 25 milioni di EUR.

Un ulteriore rischio riguarda la eventuale inefficacia dell'aiuto concesso a imprese con EBITDA negativo: questo indice - considerato il requisito di una elevata percentuale di perdite (80%) - potrebbe esprimere una situazione in atto di impossibilità al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario.

Nel caso in cui un'impresa sia attiva sia in settori elencati nell'allegato I del TFC sia in settori ivi non elencati, si dovranno rispettare i relativi massimali di aiuto che sommati fra loro possono totalizzare un massimo di 50 milioni di EUR per impresa.

Anche l'allegato I è bersagliato di critiche provenienti dai settori esclusi (tra cui ad esempio il settore del cemento e dell'acciaio, ma anche i trasporti e gli alimentari), che si sentono ingiustamente discriminati, sebbene anche essi grandi consumatori non solo di gas ed elettricità, ma anche di petrolio e suoi derivati; e ciò a beneficio dei pochi settori che invece sono nell'allegato I, quali la produzione di alluminio e di altri metalli, di tessuti, di vetro, di prodotti a base di legno, fertilizzanti o idrogeno molti prodotti chimici di base.

Facciamo notare però che nell'Allegato I (rigo 12) figura il codice NACE 19.20 – Fabbricazione di prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio il quale ricomprende la fabbricazione di carburanti liquidi o gassosi o altri prodotti derivati dal petrolio greggio, da minerali bituminosi o dai loro prodotti di frazionamento (secondo l'elencazione EUROSTAT da prendere come riferimento): in pratica tutti i carburanti in comune commercio (benzine, nafta, propano, butano ecc.).

Esclusioni soggettive e regole di cumulo

Giacché le misure di aiuto di Stato che saranno valutate secondo i criteri esposti nel TFC, sono intese a sostenere le imprese europee colpite dalle conseguenze dell'aggressione militare russa o delle sanzioni economiche imposte e delle contromisure di ritorsione adottate dalla Russia, è abbastanza ovvio che un principio fondamentale da rispettare sia quello di evitare di indebolire le sanzioni, ad esempio trovando il modo di eludere il divieto di concedere aiuti imprese oggetto di sanzioni economiche adottate dall'UE e neppure a imprese possedute o controllate da persone, entità o organismi oggetto di misure restrittive adottate dall'UE e ovviamente a imprese controllate da persone, entità o organismi russi.

Gli aiuti concessi in conformità al TFC possono essere cumulati con gli aiuti previsti dai Regolamenti «de minimis» o dai Regolamenti di esenzione per categoria a condizione che siano rispettate le disposizioni e le norme relative al cumulo previste da tali regolamenti.

Un po' più complesse sono le regole di cumulo "interno" tra i diversi tipi di aiuti previsti dal TFC e tra questi e gli aiuti previsti dal TF Covid-19.

I prestiti agevolati non sono cumulabili con gli aiuti in forma di garanzia pubblica concessi a norma del TFC o del TF Covid-19; anche le garanzie TFC non possono essere cumulate con le garanzie già concesse sotto il TF Covid-19.

I prestiti e le garanzie possono invece essere cumulati fra loro se gli aiuti concessi si riferiscono a prestiti diversi, a condizione che l'importo complessivo degli aiuti non superi per impresa le intensità e i massimali indicati per i rispettivi tipi di aiuto.

Gli aiuti concessi per alleviare i forti aumenti del prezzo del gas e dell'elettricità, possono essere cumulati con gli aiuti di liquidità, a condizione che non venga superato, a secondo delle condizioni applicabili, l'importo totale di € 2 milioni, € 25 milioni, € 50 milioni.

Applicazione della Comunicazione

Data l'eccezionalità delle attuali circostanze geopolitiche, che richiedono un'azione immediata, la Commissione applicherà i criteri illustrati agli aiuti concessi a partire dal 1° Febbraio 2022 e fino al 31 dicembre 2022. Sebbene si preveda di rivederla prima del 31 Dicembre 2022 sulla base dei prossimi sviluppi internazionali, l'intenzione della Commissione Europea è di non prorogare la Comunicazione, al contrario di quanto è invece accaduto con il precedente Temporary Framework sugli aiuti di Stato legati al Covid-19 (che è stato prorogato per ben tre volte e che probabilmente non sarà più prorogato dopo il 30 giugno 2022).

Gli Stati membri devono dimostrare che le misure di aiuto di Stato notificate alla Commissione sono necessarie, adeguate e proporzionate per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia dello Stato membro interessato oltre che aver soddisfatto tutte le condizioni prevista dal TFC.

A tal riguardo Vi comunichiamo che organizzeremo sessioni specifiche di formazione dedicate ad Imprese e Professionisti al fine di spiegare dettagliatamente le modalità operative necessarie per beneficiare delle diverse opportunità e affiancare le imprese nella predisposizione della domanda e della documentazione richiesta anche e soprattutto alle modifiche che ci saranno sul tema delle Garanzie Pubbliche per favorire l'accesso al credito delle PMI e MidCap.

Silviano Di Pinto 12 aprile 2022