



Nozione di impresa e Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato

Nota di Aggiornamento

3 novembre 2020

Abstract

Il Dipartimento delle Politiche europee (DPE) ha pubblicato una circolare con l'indicazione di chiarimenti operativi per Regioni, Enti territoriali, Province autonome e Camere di commercio sull'applicazione del Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19.

La Circolare contiene una precisazione di particolare rilievo circa la nozione di impresa da considerare ai fini della verifica del rispetto della soglia prevista dalla Sezione 3.1. del citato Quadro temporaneo (Aiuti di importo fino a 800.000 euro).

La precisazione, chiaramente, avrà impatti anche sulle agevolazioni già concesse e rischia di compromettere l'efficacia dell'intero impianto delle misure emergenziali a sostegno delle imprese.

Nella presente Nota di aggiornamento si ripercorrono i passi svolti fino ad ora, le motivazioni sottese al chiarimento della circolare, la posizione di Confindustria e le prospettive future.



Sommario

Abstract	1
1. La nozione di impresa ai fini del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato	3
2. Gli effetti dell'interpretazione	4
3. La posizione di Confindustria	5
4. I recenti sviluppi e le prospettive future	8

1. La nozione di impresa ai fini del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato

Il Dipartimento delle Politiche europee (DPE) ha pubblicato, lo scorso 23 ottobre, una circolare datata 18 giugno che contiene chiarimenti e indicazioni operative sull'applicazione del Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19¹.

La Circolare, in particolare, è rivolta alle Regioni, Enti territoriali, Province autonome e Camere di Commercio che, a valere sulle proprie risorse finanziarie, possono concedere aiuti in linea con il Regime-quadro di cui agli articoli da 53 a 64 del DL 19 maggio 2020, n. 34; tuttavia, il documento di prassi contiene una precisazione, di particolare rilievo per le imprese, concernente la nozione di impresa da considerare ai fini della verifica del rispetto della soglia prevista dalla Sezione 3.1. del citato Quadro temporaneo (Aiuti di importo fino a 800.000 euro).

La precisazione ha impatti anche sulle agevolazioni concesse dalle amministrazioni centrali e rischia di compromettere l'efficacia dell'intero impianto delle misure emergenziali a sostegno delle imprese.

La Circolare, infatti, chiarisce che la nozione di "impresa" richiamata nel Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato deve intendersi riferita alla nozione di impresa generalmente assunta nel diritto della concorrenza, in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia. In tal senso, quindi, *"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"*.

Da ciò, secondo la lettura resa dal DPE, discende che, *"quando si fa riferimento a soglie e limiti di cumulo per impresa, il calcolo deve essere effettuato rispetto all'unità economica a cui la singola impresa appartiene"*, identificando tale "unità economica" con il "gruppo". Inoltre, con riferimento agli aiuti di cui alla sezione 3.1 del Quadro temporaneo, si sostiene (nota 10) che *"se si è in presenza di diverse entità legali che fanno tutte parti di uno stesso gruppo, è il gruppo che deve essere considerato "impresa" ai fini della soglia massima di 800.000 euro"*.

¹ Comunicazione della Commissione C(2020) 1863 e sue modifiche C(2020) 2215 del 3 aprile 2020, C(2020) 3156 dell'8 maggio 2020, C(2020) 4509 del 29 giugno 2020 e C(2020) 7127 del 13 ottobre 2020.

Merita segnalare che, sul tema, nel mese di luglio u.s. la Conferenza delle Regioni ha inviato una richiesta formale di chiarimento alla Commissione europea. La risposta, ad oggi non è arrivata, ma la stessa Commissione ha anticipato informalmente l'intenzione di confermare l'interpretazione per cui la soglia degli 800.000 euro debba essere considerata a livello di "unità economica".

2. Gli effetti dell'interpretazione

Gli effetti di questo chiarimento rischierebbero di compromettere gravemente l'efficacia della maggior parte delle misure di ristoro e delle agevolazioni rese disponibili in questi mesi dal Governo per fronteggiare l'emergenza epidemiologica in corso e i connessi riverberi sulle attività economiche.

I provvedimenti adottati dal Governo per far fronte all'emergenza epidemiologica Covid-19 (in particolare, DL 17 marzo 2020, n. 18 – c.d. Cura Italia; DL 8 aprile 2020, n. 23 – c.d. Liquidità; DL 19 maggio 2020, n. 34, c.d. DL Rilancio; DL 14 agosto 2020, n. 104, c.d. DL Agosto), infatti, recano numerose misure agevolative, qualificate come aiuti di Stato e definite nei limiti e alle condizioni previste dalla Comunicazione della Commissione europea relativa al "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19".

La gran parte di queste misure sono concesse nei limiti e alle condizioni della Sezione 3.1 del citato Quadro temporaneo che accorda la concessione di aiuti, sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti e partecipazioni, a condizione che il valore nominale complessivo di tali misure rimanga entro il massimale di 800.000 euro per impresa².

Rientrano in questo schema, per citarne alcuni, i contributi per la riconversione della produzione per dispositivi medici e mascherine³, le garanzie del Fondo di garanzia per le PMI⁴, lo stralcio dell'IRAP⁵, il contributo a fondo perduto a fronte di perdite rilevanti di fatturato per imprese con ricavi fino a 5 milioni di euro⁶, parte degli interventi per il

² Per le imprese operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura il tetto è pari a 120.000 euro e per quelle operanti nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli 100.000 euro.

³ Articolo 5, Decreto-legge 18/2020.

⁴ Articolo 13, Decreto-legge 23/2020.

⁵ Articolo 24, Decreto-legge 34/2020.

⁶ Articolo 25, Decreto-legge 34/2020.

rafforzamento patrimoniale delle medie imprese⁷, il credito d'imposta per i canoni di locazione⁸, le misure di sostegno alle imprese per la riduzione del rischio da contagio⁹, il credito d'imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro¹⁰, le misure per le esportazioni e l'internazionalizzazione¹¹.

In proposito, va rilevato che nessuna amministrazione concedente gli aiuti ha mai segnalato espressamente che il limite sotteso fosse da riferirsi a livello di gruppo. Inoltre, nella maggior parte dei casi in cui la concessione dell'aiuto era sottoposta ad una preventiva autorizzazione da parte delle amministrazioni concedenti, le stesse hanno limitato le loro verifiche a livello di singola impresa.

Ci troviamo, quindi, in una situazione di grave incertezza con forti ripercussioni sul sistema produttivo. In particolare, a tale interpretazione si legherebbe inevitabilmente la necessità di restituzione delle agevolazioni secondo criteri e modalità che non sono tuttavia noti.

3. La posizione di Confindustria

Già dal mese di giugno Confindustria, informalmente a conoscenza di una possibile interpretazione restrittiva della Commissione europea, ha in più occasioni segnalato al DPE e a Palazzo Chigi la gravità degli effetti sottesi.

Si rendeva, infatti, evidente che un'interpretazione restrittiva del limite degli 800.000 euro, inteso a livello di gruppo – considerato anche il cumulo con tutte le altre agevolazioni concesse a valere sulla stessa sezione 3.1 del Quadro temporaneo – avrebbe comportato una significativa riduzione dell'impatto delle misure introdotte, che sarebbero state produttive di effetti di rilievo solo in favore di soggetti *stand alone*.

Inoltre, è emersa la preoccupazione che l'efficacia di misure concesse e già fruite dalle imprese venisse fortemente limitata da un'interpretazione, *ex post*, immotivatamente restrittiva e fondata su principi giurisprudenziali opinabili.

⁷ Articolo 26, Decreto-legge 34/2020.

⁸ Articolo 28, Decreto-legge 34/2020.

⁹ Articolo 95, Decreto-legge 34/2020.

¹⁰ Articolo 120, Decreto-legge 34/2020.

¹¹ Articolo 48, Decreto-legge 34/2020.

In aggiunta si è ribadita la mancanza – nell’ambito della disciplina sugli aiuti di Stato – di un’univoca definizione di gruppo, valida tanto sul piano europeo, quanto su quello nazionale.

Riprendendo il concetto richiamato dalla Commissione sulla nozione di aiuto di Stato, merita infatti osservare che all’interno della Comunicazione sulla nozione di aiuto¹², nel definire il concetto di impresa, si chiarisce 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.*”.

Secondo la lettura resa dalla Commissione, quindi, il fatto che più imprese costituiscano un’unica entità economica non deriva automaticamente dall’esistenza di un rapporto di controllo, ma deve essere valutata alla luce di tali legami, che non si evincono da una semplice visura societaria. Occorre dunque, caso per caso, valutare tutte le circostanze pertinenti e stabilire se, nella fattispecie, si configuri tale realtà: valutazione non compatibile con le normali procedure di concessione di aiuti, specie in un contesto emergenziale.

La necessità di una definizione univoca sarebbe quindi stata indispensabile per garantire certezza giuridica sia alle amministrazioni che hanno concesso l’aiuto sia alle imprese beneficiarie.

Un modello di riferimento, in tal senso, è costituito dal Regolamento che disciplina gli aiuti *de minimis*¹³ e che contiene la definizione di “impresa unica”, codificata espressamente per fornire la certezza giuridica sia ai fini degli obblighi di trasparenza degli Stati membri sia nei confronti dei beneficiari che sono tenuti a dichiarare l’ammontare totale degli aiuti *de minimis* ricevuti a livello di “impresa unica” nell’arco di 3 anni. Inoltre, la citata definizione, valida solo ai fini del Regolamento *de minimis*¹⁴, non può essere applicata per analogia al Quadro temporaneo che non contiene alcun riferimento esplicito a questa definizione, né tantomeno

¹² Comunicazione (2016/C 262/01).

¹³ Regolamento UE n. 1407/2013.

¹⁴ L’articolo 2.2 del regolamento UE n. 1407/2013, chiarisce che “*Ai fini del presente regolamento, s'intende per «impresa unica» 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.”.

considera gli “aiuti di importo limitato” disciplinati all’interno della Sezione 3.1 un “rafforzamento” o un’estensione del Regolamento *de minimis*.

Inoltre, rileva il fatto che il Quadro Temporaneo è evidentemente riferito a favorire il sostegno di imprese di tutte le dimensioni senza distinzioni, limitazioni e vincoli di sorta, in considerazione dell’obiettivo stesso del Quadro, ossia il sostegno delle imprese che si trovano a fronteggiare gli effetti eccezionali di una pandemia con impatti simmetrici indipendentemente dalla dimensione delle imprese. I rapporti di gruppo, infatti, utilizzati per verificare la dimensione d’impresa ai fini della determinazione dei limiti agevolativi fissati da uno specifico regime di aiuto, hanno senso nell’applicazione delle regole ordinarie sugli aiuti di Stato, in cui, in linea di principio, si limita il sostegno alle grandi imprese poiché meno esposte ai “fallimenti del mercato” rispetto alle imprese di minori dimensioni. Considerazioni corrette, ma solo se riferibili a contesti e condizioni pre-crisi pandemica.

Infine, come anche in precedenza ricordato, Confindustria ha ribadito che – in assenza di indicazioni da parte sia della Commissione europea sia dalle Amministrazioni che hanno concesso gli aiuti – molte imprese hanno fruito di alcune misure nella legittima convinzione che il limite fosse riferito alla singola impresa. Una diversa impostazione, soprattutto se resa nota dopo la fruizione delle agevolazioni, genererebbe gravi ripercussioni sul sistema produttivo, imponendo alle imprese che hanno superato, a livello di gruppo, la soglia di 800.000 euro di restituire almeno parte degli aiuti. Senza sottovalutare la difficoltà oggettiva per le entità con strutture societarie articolate di verificare l’ammontare degli aiuti fruiti.

Sarebbero peraltro ancora da verificare, come detto in precedenza, le condizioni e modalità di tale eventuale restituzione.

In proposito, si sottolinea che l’unica disposizione che fa riferimento a un’eventuale restituzione delle agevolazioni, è quella introdotta nell’*iter* di conversione del DL Agosto, in cui si stabilisce che in caso di errata determinazione dei limiti e delle condizioni nell’applicazione dello stralcio IRAP, previsto dal DL Rilancio, le imprese dovranno restituire, senza interessi e sanzioni, l’importo non versato entro il prossimo 30 novembre¹⁵.

¹⁵ Articolo 42-bis, DL n. 104/2020, comma 5 “*In caso di errata applicazione delle disposizioni del comma 3 dell’articolo 24 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, in relazione alla determinazione dei limiti e delle condizioni previsti dalla comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2020 C(2020) 1863 final “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19”, e successive modificazioni, l’importo dell’imposta non versata è dovuto entro il 30 novembre 2020 senza applicazioni di sanzioni né interessi.*”.

4. I recenti sviluppi e le prospettive future

A seguito delle dichiarazioni del Presidente di Confindustria e dell'articolo del Sole 24 Ore di giovedì 29 ottobre, che paventavano il rischio di una restituzione degli aiuti ricevuti oltre il tetto consentito dal Quadro temporaneo, il Dipartimento delle politiche europee, attraverso una nota stampa, ha rassicurato circa il fatto che non sussiste alcun pericolo di restituzione per le imprese e che sono in corso interlocuzioni tra Roma e Bruxelles per la corretta interpretazione della complessa normativa in materia.

Si auspica, pertanto, che la questione, sia risolta in tempi brevi grazie all'interlocuzioni in corso tra Governo e Commissione. A tale riguardo, Confindustria ha sottolineato la disponibilità ad un confronto per individuare soluzioni a tutela dell'affidamento delle imprese.