



COMMENTI ALLE IPOTESI DI MODIFICA DELLA DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO

Ampliamento plafond “*de minimis*”

L'ipotesi di innalzare il tetto triennale degli aiuti “*de minimis*” è da favorire, non tanto per aumentare genericamente la possibilità di concedere aiuti alle imprese, quanto perché un plafond più alto consentirebbe di intervenire più incisivamente ed efficacemente in situazione meritevoli del sostegno pubblico nelle quali non sarebbe possibile intervenire diversamente. Un esempio può essere quello degli aiuti nei territori di montagna. Qualora la richiesta di prevedere una disciplina specifica per tali aiuti non avesse successo – e comunque a prescindere dal risultato che si potrà ottenere – la possibilità di rendere più tangibile il sostegno alle attività economiche nelle aree montane, al di là delle intensità consentite dalle regole sugli aiuti agli investimenti (spesso inadeguate a produrre un vero effetto incentivante), sarebbe certamente utile.

Tuttavia, da un lato per coerenza, dall'altro per evitare che vengano ingiustificatamente favorite le imprese ubicate nei paesi a più forte capacità di intervento, dovrebbero essere apportati anche altri correttivi alle regole attuali.

In primo luogo, gli aiuti “*de minimis*” dovrebbero essere considerati non “non aiuti” (in quanto non distorsivi degli scambi), ma aiuti compatibili (come è stato il caso degli aiuti di importo limitato), esentati dall'obbligo di notifica.

In secondo luogo, se le regole in materia di aiuti di Stato devono preoccuparsi non solo degli effetti sulla concorrenza e sugli scambi, ma anche dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica, si dovrebbero probabilmente limitare gli aiuti “*de minimis*” a favore delle grandi imprese. Se infatti è vero che un aiuto di importo limitato in principio distorce la concorrenza in misura tanto maggiore quanto più piccola è l'impresa ed il contesto delle imprese nel quale questa opera (quindi, sotto il profilo della concorrenza, un aiuto in “*de minimis*” ad una grande impresa è meno distorsivo di quello ad una impresa minore), è anche vero che normalmente un aiuto di piccola entità non ha alcun effetto – o ha effetti estremamente ridotti – su un'impresa di grandi dimensioni, non essendo tale da influenzarne i comportamenti. Esso non garantisce quindi l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica. Gli aiuti alle grandi imprese in “*de minimis*” dovrebbero essere dunque ammissibili solo quando il loro effetto sia effettivamente tangibile, ad esempio quando l'aiuto venga concesso sotto forma di garanzia, o di mutuo agevolato o abbattimento tassi: per effetto del moltiplicatore, l'importo del finanziamento assistito dall'intervento pubblico potrebbe essere tale da influenzare le scelte anche di una grande impresa; oppure nel caso di sgravi fiscali o contributivi.

Quanto all'obiettivo di calmierare l'intervento pubblico, evitando squilibri fra Stati membri con diversa capacità di intervento, la trasformazione degli aiuti “*de minimis*” in aiuti compatibili consentirebbe alla Commissione di monitorare a priori – grazie alla procedura di comunicazione dei regimi di aiuto – la quantità degli aiuti che gli Stati membri intendono concedere in “*de minimis*”. Gli aiuti effettivamente concessi sarebbero inoltre inseriti nella relazione annuale, con un controllo anche a consuntivo.

Inoltre, potrebbe essere stabilito, oltre al plafond per impresa beneficiaria, un tetto globale per gli aiuti “*de minimis*” a livello nazionale. Il modello potrebbe essere – *mutatis mutandis* – quello degli aiuti “*de minimis*” in agricoltura (Regolamento n. 1535/2007). In quel caso il tetto nazionale è calcolato tenendo conto del prodotto interno agricolo, del numero delle imprese, dell'estensione delle superfici coltivabili e delle foreste. Si tratterebbe di individuare criteri adeguati per le attività diverse da quelle agricole.

Definizione del concetto di aiuto di Stato

La Commissione ha già fornito una definizione del concetto di aiuto di Stato, nell'ambito del pacchetto SIEG. Si tratta di una definizione chiara e naturalmente corretta, ma allo stesso tempo “accademica”. Essa, in altre parole, può essere utile a chiarire determinati concetti presso operatori pubblici e privati con poca dimestichezza con la tematica degli aiuti di Stato – come è frequentemente il caso per chi ha a che fare con i SIEG – ma nulla aggiunge per chi con gli aiuti Stato ha a che fare abitualmente. Un documento analogo non avrebbe dunque alcuna utilità ulteriore.

Potrebbe al contrario essere utile, in linea di principio, un documento che vada in profondità, citando casi e prendendo posizione su situazioni ambigue, sulle quali la Commissione non si è mai espressa chiaramente. In particolare, sarebbe utile tracciare – non solo sul piano astratto – il confine tra aiuto e non aiuto in relazione all'elemento della distorsione degli scambi. Sarebbe utile chiarire, ad esempio, il concetto di attività locale (o di prossimità), cui la Commissione ha più volte fatto riferimento in relazione a casi specifici (taxi, botteghe di quartiere, impianti di distribuzione di gas metano, impianti a fune, ecc.).

Sarebbe inoltre utile distinguere, nell'ambito delle attività economiche, quali, anche se astrattamente sul mercato, non sono di fatto in concorrenza: si pensi, ad esempio, al settore della cultura (dai teatri alle compagnie teatrali, ai musei ecc.).

Tutto ciò, tuttavia, presenta un rischio che va valutato: che l'esigenza di definire, scendendo nel dettaglio richiesto dalla concretezza, porti a scelte prudenziali e dunque ad interpretazioni più restrittive di quanto non consentirebbe la libera interpretazione delle amministrazioni nazionali o una negoziazione nell'ambito di una notifica, magari per certezza giuridica.

Ampliamento degli ambiti di applicazione del Regolamento di esenzione

La Commissione propone di ampliare l'ambito di applicazione del Regolamento di esenzione generale per categoria ad alcune ulteriori categorie di aiuti. Le ipotesi prospettate non sembrano né interessanti e forse nemmeno opportune. In particolare:

a) Aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione

Gli attuali Orientamenti per gli aiuti di Stato al salvataggio e alla ristrutturazione prevedono già la possibilità di notificare regimi di aiuto (per il salvataggio e la ristrutturazione) nel caso di PMI; sono comunque soggetti all'obbligo della notifica singola solo gli aiuti alle grandi imprese. Considerato che anche il regolamento di esenzione fissa soglie di aiuto al di sopra delle quali la notifica è necessaria, probabilmente tutti gli aiuti a favore di grandi imprese richiederebbero la notifica. Di conseguenza, l'esenzione probabilmente interesserebbe solo le PMI, per le quali sarebbe sufficiente un regime di aiuto (anche nazionale ad “ombrello”), la cui

notifica è operazione assolutamente semplice. L'inserimento degli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione nel regolamento di esenzione, dunque, non comporterebbe economie e vantaggi sostanziali rispetto alla situazione attuale.

Si consideri inoltre che la formula fornita dalla Commissione per il calcolo dell'aiuto al salvataggio nella maggior parte dei casi non è adeguata. Il fabbisogno di liquidità necessario a tenere in attività l'impresa, in attesa della predisposizione del piano di ristrutturazione, dovrebbe essere calcolato sulla base della contabilità dell'ultimo esercizio disponibile; tuttavia, trattandosi di imprese in crisi, che hanno ridotto la loro attività ed hanno normalmente accumulato pesanti situazioni debitorie che devono essere sanate prima di poter riavviare un'attività "normale", il fabbisogno reale è spesso superiore a quanto risulterebbe dall'applicazione della formula. Nell'ambito di una notifica la Commissione accetta modalità di calcolo diverse da quelle da essa indicate; se il problema si presentasse nella quantificazione di un aiuto in esenzione si ricadrebbe nuovamente nella necessità di una notifica.

b) Aiuti alla cultura

Di per sé non sembrerebbero esserci controindicazioni. Si consideri tuttavia che si tratta di un campo delicato, nel quale lo stesso concetto di aiuto di Stato è difficilmente definibile. Se si guarda alla prassi, si trovano interventi pesanti di aiuti al funzionamento (vedi i contributi all'editoria) dichiarati non aiuto, in quanto una testata giornalistica italiana non è in concorrenza con l'omologa francese, ed aiuti ad iniziative editoriali (libri d'arte) considerati aiuti di Stato e, in quanto aiuti al funzionamento, giudicati non compatibili. E come deve essere considerato il contributo a un museo o all'organizzazione di una mostra d'arte di richiamo internazionale (magari poi circuitata in altre località europee)? E il sostegno alle compagnie teatrali? E l'esenzione dovrebbe interessare anche gli aiuti al settore cinematografico, per i quali si stanno già elaborando i nuovi orientamenti?

Si ha la netta impressione che sia preferibile valutare caso per caso, sottoponendo una notifica alla Commissione (magari per certezza giuridica) quando l'amministrazione non sia in grado, in base alla prassi esistente o ad un proprio convincimento – sempre che la Commissione non chiarisca questi concetti nell'ambito del documento sulla definizione del concetto di aiuto di Stato – di escludere la presenza di aiuti di Stato.

Più in generale si dovrebbe riflettere sul fatto che occorre evitare che un'interpretazione formalista e miope delle regole di concorrenza costituisca un ostacolo alla valorizzazione del patrimonio culturale europeo (in tutte le sue manifestazioni), che rappresenta, tra l'altro, un elemento fondamentale di richiamo e di incentivazione dei flussi turistici verso il continente (e soprattutto verso paesi come l'Italia), considerato da tutti un obiettivo da perseguire fortemente negli anni a venire.

Considerato che la proposta di disciplinare gli aiuti alla cultura nel futuro regolamento di esenzione è stata avanzata dalla Francia – paese che in materia ha interessi simili all'Italia (e che, in questo ambito, notifica molti più aiuti di noi) – sarebbe opportuno concordare con la delegazione francese una linea comune, previa verifica dei loro obiettivi.

c) Aiuti in caso di calamità naturali

Si tratta di aiuti compatibili de jure, ex art. 107, 2, b). La notifica è richiesta unicamente per consentire alla Commissione di verificare il rispetto dei requisiti essenziali: sostanzialmente,

l'esistenza di un evento qualificabile "calamità naturale" e l'assenza di sovracompensazione. In effetti, nella normalità dei casi, l'esenzione potrebbe semplificare la procedura ed abbreviare i tempi, fatto non irrilevante nel caso di specie. Nel caso si optasse per l'esenzione, dovrebbe tuttavia essere prevista anche una possibilità residuale di notifica dei casi che non rientrano nelle situazioni standard e che non sono ipotizzabili a priori: in passato sono stati considerati aiuti coperti dalla deroga 92, 2, b) quelli concessi alle imprese agricole greche a seguito dell'esplosione della centrale nucleare di Chernobyl o quelli concessi a seguito della crisi della "mucca pazza".

20 marzo 2012