

**CIRCOLARE N. 10 DEL 1° APRILE 2021**

**ATTIVITA' D'IMPRESA E CONCORRENZA**

**Il Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato per il 2021 e le scelte in Italia  
alla luce del decreto Sostegni**

## **ABSTRACT**

In questa circolare sono analizzate le previsioni del Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato nell'emergenza Covid-19, alla luce delle ultime modifiche apportate dalla Commissione europea lo scorso 28 gennaio. E' illustrata, inoltre, a grandi linee l'esperienza di applicazione del Quadro da parte degli Stati membri da marzo 2020 all'inizio di quest'anno. Il Quadro temporaneo si applicherà sino alla fine del 2021.

In questo contesto, la circolare si sofferma poi sulle scelte compiute nel decreto Sostegni al fine di avvalersi delle nuove possibilità offerte dal Quadro, in particolare dei nuovi massimali previsti per gli aiuti di importo limitato (sezione 3.1) e per gli aiuti volti a coprire i costi fissi non coperti (sezione 3.12).

## **PROVVEDIMENTI COMMENTATI**

---

**Comunicazione della Commissione del 28 gennaio 2021, *Quinta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19 e modifica dell'allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine*, 2021/C 34/06**

**Decreto legge 22 marzo 2021, n. 41, articoli 1, 28 e 37**

---

## **INDICE**

Introduzione	p. 4
1. Il Quadro temporaneo e le sue modifiche	p. 5
2. L'esperienza di applicazione del Quadro temporaneo	p. 8
3. Gli spazi di azione per gli Stati membri dopo la quinta modifica del Quadro	p.10
3.1 Proroga del Quadro temporaneo	p.10
3.2 Aumento dei massimali di aiuto	p.11
3.3 Modifiche alla sezione 3.1 - Aiuti di importo limitato	p.13
3.4 Possibilità di convertire aiuti in forma di strumenti rimborsabili in sovvenzioni	p.16
3.5. Modifiche alla sezione 3.2 - Garanzie su prestiti e alla sezione 3.3 - Prestiti agevolati	p.17
3.6 Modifiche alla sezione 3.5 - Assicurazione del credito all'esportazione a breve termine	p.19
3.7 Modifiche delle sezioni da 3.6 a 3.11	p.20
3.8 Modifiche alla sezione 3.12 – Aiuti sotto forma di sostegno a costi fissi non coperti	p.21
3.9 Notifiche e trasparenza	p.23
4. Nozione di impresa ai fini del calcolo dei massimali	p.25
5. Aiuti di Stato per la compensazione dei danni ex art. 107(2)(b)	p.29
6. Aiuti alle banche nel Quadro temporaneo	p.32
7. Le scelte rispetto al Quadro temporaneo compiute nel decreto Sostegni	p.33
7.1 La scelta di come avvalersi dei nuovi massimali delle sezioni 3.1 e 3.12 del Quadro temporaneo (art. 1, commi 13-17)	p.34
7.2 Contributo a fondo perduto per gli operatori economici sino a 10 milioni di fatturato	p.40
7.3 Modifiche del regime-quadro previsto dal decreto Rilancio	p.41
7.4 Sostegno alle grandi imprese	p.43

## **Introduzione**

Il 28 gennaio 2021 la Commissione europea ha adottato la quinta modifica del Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato per sostenere l'economia nel contesto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. La versione consolidata del Quadro temporaneo, che incorpora le cinque modifiche, è disponibile sul sito della Commissione<sup>1</sup>.

Questa circolare ha un duplice obiettivo: analizzare l'attuale versione del Quadro europeo, che si applicherà sino alla fine del 2021, per porre in luce le principali novità e le implicazioni per gli Stati membri; commentare le scelte compiute in Italia con il decreto legge n. 41/2021 (decreto Sostegni) per avvalersi dell'innalzamento dei massimali introdotto dalla quinta modifica del Quadro temporaneo.

La circolare è strutturata in sette capitoli. Anzitutto, ricordiamo le principali caratteristiche del Quadro temporaneo e delle sue successive modifiche (capitolo 1) e analizziamo come il Quadro è stato utilizzato dai diversi Stati membri nella prima fase di applicazione (capitolo 2).

Successivamente esaminiamo in modo dettagliato gli spazi di azione a disposizione degli Stati membri per adottare aiuti di Stato nell'emergenza Covid-19 dopo l'ultima modifica del Quadro (capitolo 3). Ci soffermiamo in particolare sulla nozione di impresa rilevante ai fini della verifica del rispetto dei massimali previsti dal Quadro (capitolo 4), sugli aiuti ex articolo 107(2)(3) TFUE per la compensazione dei danni subiti dalle imprese a causa dell'emergenza (capitolo 5) e sulle indicazioni del Quadro temporaneo riguardo agli aiuti alle banche (capitolo 6).

L'ultimo capitolo, dedicato alla normativa italiana, analizza le disposizioni contenute negli articoli 1, 28 e 37 del Decreto Sostegni (possibilità di avvalersi dei nuovi massimali previsti dalle sezioni 3.1 e 3.12 del Quadro per una serie di misure di aiuto; nuovi contributi a fondo perduto per operatori sino a 10 milioni di fatturato; modifiche del regime di aiuti nell'emergenza Covid-19 previsto dall'articolo 54 del decreto legge n. 34/2020; nuova disciplina dei prestiti agevolati per grandi imprese in temporanea difficoltà).

---

<sup>1</sup>[https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/TF\\_informal\\_consolidated\\_version\\_as\\_amended\\_28\\_january\\_2021\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_informal_consolidated_version_as_amended_28_january_2021_it.pdf).

## **1. Il Quadro temporaneo e le sue modifiche**

Il Quadro è l'insieme di regole temporanee sugli aiuti di Stato che la Commissione ha adottato il 19 marzo 2020<sup>2</sup>, e successivamente modificato più volte, per facilitare l'azione degli Stati membri dell'Unione volta a far fronte alle sfide economiche dell'emergenza epidemiologica. L'obiettivo è quello di consentire agli Stati membri di aiutare in modo efficace gli operatori economici colpiti dalla crisi, limitando al contempo le distorsioni della concorrenza e del mercato interno che possono derivare dagli interventi selettivi da parte dei diversi Stati membri a sostegno delle loro imprese.

A questo fine, il Quadro indica le condizioni a cui la Commissione è disponibile ad approvare rapidamente gli aiuti notificati nel contesto dell'emergenza Covid-19. Spetta agli Stati membri decidere se e come avvalersi delle condizioni fissate nel Quadro e notificare le misure di aiuto alla Commissione.

Come già illustrato nelle circolari Assonime sulle prime versioni della disciplina<sup>3</sup>, esulano dal controllo della Commissione le misure di sostegno alle imprese che non costituiscono aiuto di Stato, ad esempio perché non sono selettive o perché non implicano l'impiego di risorse pubbliche<sup>4</sup>.

Inoltre, resta naturalmente possibile per gli Stati membri adottare aiuti di Stato compatibili con il diritto europeo sulla base dei criteri generali, al di fuori del Quadro temporaneo. I principali riferimenti, a questo riguardo, sono costituiti dal Regolamento generale di esenzione per categoria (UE) 651/2014 (c.d. GBER) e dalle varie linee guida della Commissione europea sulla compatibilità delle diverse tipologie di aiuto. Rispetto allo scenario ordinario che delimita la possibilità per gli Stati membri di sostenere l'attività d'impresa attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche, il Quadro temporaneo fornisce per l'emergenza Covid-19 un'ulteriore serie di opzioni.

---

<sup>2</sup> 2020/C 91 I/01.

<sup>3</sup> Circolare Assonime n. 5/2020, *Il quadro temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza Covid-19*, 10 aprile 2020; circolare Assonime n. 21/2020, *Le integrazioni del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato: ricapitalizzazioni, debito subordinato, piccole imprese in difficoltà*, del 5 agosto 2020.

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (c.d. NOA), 2016/C 262/01. Tra le recenti sentenze della Corte di giustizia che si sono soffermate sulla nozione di aiuto di Stato, cfr. sentenza del 2 marzo 2021, C-425/19 P, *Tercas*.

### ***Le basi giuridiche per la valutazione di compatibilità nel QT***

Le basi giuridiche per la valutazione della compatibilità con il diritto europeo degli aiuti di Stato richiamate dal Quadro temporaneo (QT) sono un sottoinsieme di quelle previste dall'articolo 107, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>5</sup>. Infatti, il Quadro temporaneo, con riferimento alla valutazione di compatibilità nel contesto speciale della pandemia, richiama tre di queste previsioni:

- **l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b)** TFUE in base al quale possono essere considerati compatibili aiuti volti a “porre rimedio a un grave turbamento dell'economia”;
- **l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c)** relativo agli aiuti “destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività” sempre che “non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune”;
- **l'articolo 107, paragrafo 2, lettera b)**, in base al quale sono compatibili con il diritto europeo gli aiuti destinati a ovviare a danni arrecati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali.

Come evidenziato nel Box 1, la maggior parte delle previsioni del QT (sezioni 3.1; 3.2; 3.3; 3.4; 3.9; 3.10; 3.11 e 3.12) riguarda le condizioni per una valutazione positiva da parte della Commissione in relazione al grave turbamento per l'economia causato dalla pandemia, in base all'articolo 107(3)(b) TFUE.

Le sezioni 3.6, 3.7 e 3.8 del Quadro attengono invece alla valutazione di alcune attività volte a far fronte all'emergenza sanitaria nel contesto dell'emergenza Covid-19, ai sensi dell'articolo 107(3)(c)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Non ci soffermiamo, in questa sede, sull'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, che è utilizzabile come base giuridica per la valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato in forma di compensazione di obblighi di servizio pubblico.

<sup>6</sup> La sezione 3.6 riguarda gli aiuti per ricerca e sviluppo in tema di Covid-19 e antivirali pertinenti, di cui fanno parte la ricerca su vaccini, medicinali e trattamenti, dispositivi medici e attrezzature ospedaliere e mediche, disinfettanti e indumenti e dispositivi di protezione, nonché le innovazioni di processo pertinenti ai fini di una produzione efficiente dei prodotti necessari. La sezione 3.7 considera gli aiuti agli investimenti per le infrastrutture di testing e *upscaling*, mentre la sezione 3.8 tratta gli aiuti agli investimenti per la produzione di prodotti connessi al Covid-19 (medicinali, inclusi i vaccini, trattamenti, prodotti intermedi, principi attivi farmaceutici e materie prime, dispositivi medici e attrezzature ospedaliere e mediche, incluse le materie prime necessarie; disinfettanti, relativi prodotti intermedi e materie prime chimiche necessarie per la produzione; strumenti per la raccolta e/o il trattamento dei dati).

Riguardo ai criteri per l'applicazione dell'articolo 107(2)(b) TFEU come base giuridica per misure di aiuto volte a compensare i danni arrecati dalla pandemia, il QT non contiene un'apposita sezione ma fornisce, all'interno della parte introduttiva (sezione 1, punti 15 ss.) alcune precisazioni sull'approccio seguito dalla Commissione nella valutazione di compatibilità<sup>7</sup>.

**Box 1 - Sezioni del Quadro temporaneo e base giuridica**

- 3.1 Aiuti di importo limitato – art. 107(3)(b)
- 3.2 Aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti – art. 107(3)(b)
- 3.3 Aiuti sotto forma di tassi di interesse agevolati per i prestiti – art. 107(3)(b)
- 3.4 Garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi e finanziari – art. 107(3)(b)
- 3.5 Assicurazione del credito all'esportazione a breve termine – art. 107(3)(b)
- 3.6 Aiuti per R&S in materia di Covid-19 – art. 107(3)(c)
- 3.7 Aiuti agli investimenti per infrastrutture di testing e *upscaling* – art. 107(3)(c)
- 3.8 Aiuti agli investimenti per la produzione di prodotti connessi al Covid-19 – art. 107(3)(c)
- 3.9 Differimento di imposte e/o contributi previdenziali - art. 107(3)(b)
- 3.10 Sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti durante la pandemia – art. 107(3)(b)
- 3.11 Misure di ricapitalizzazione – art. 107(3)(b)
- 3.12 Aiuti sotto forma di misure di sostegno a costi fissi non coperti – art. 107(3)(b)

<sup>7</sup> QT, punti 15, 15 bis, 15 ter e 16.

### **Le cinque modifiche del Quadro**

Le successive modifiche apportate al QT dal marzo 2020 ad oggi hanno risposto a esigenze diverse, emerse dall'interazione tra la Commissione e gli Stati membri e con l'evolversi della crisi.

La prima modifica, del 3 aprile 2020, era volta soprattutto a sostenere le attività di ricerca, sperimentazione e produzione di prodotti connessi al Covid-19<sup>8</sup>; la seconda modifica, dell'8 maggio, ha introdotto una sezione sugli interventi di ricapitalizzazione e alcune previsioni sui prestiti agevolati tramite strumenti di debito subordinato<sup>9</sup>; la terza modifica, del 29 giugno, ha esteso la possibilità di applicare il Quadro temporaneo alle microimprese e alle piccole imprese che erano già in difficoltà a dicembre 2019 e ha alleggerito i vincoli sulle ricapitalizzazioni se vi è una partecipazione significativa di investitori privati<sup>10</sup>; la quarta modifica, del 13 ottobre, ha prorogato una prima volta il Quadro temporaneo e ha autorizzato gli aiuti volti a sostenere una parte dei costi fissi non coperti sostenuti dalle imprese più colpite dalla crisi<sup>11</sup>.

La quinta modifica, in vigore dal 28 gennaio 2021, in considerazione del prolungarsi della pandemia e dei suoi effetti economici, proroga ulteriormente il Quadro temporaneo, aumenta i massimali di aiuto relativi alle sezioni 3.1 e 3.12 e precisa alcuni profili, ad esempio quelli relativi agli aiuti alle banche e quelli attinenti alla possibilità di compensare i danni ai sensi dell'articolo 107(2)(b). La comunicazione interviene inoltre sulle disposizioni in tema di assicurazione dei crediti all'esportazione a breve termine.

## **2. L'esperienza di applicazione del Quadro temporaneo**

Il Quadro temporaneo è stato ampiamente utilizzato. Dalle risposte a un questionario trasmesso dalla Commissione a dicembre 2020 in preparazione della quinta modifica, emerge che gli Stati membri ritengono che esso abbia svolto un'utile funzione come strumento supplementare, rispetto alle altre leve della politica pubblica, per sostenere l'economia durante la crisi.

---

<sup>8</sup> 2020/C 112 I/01.

<sup>9</sup> 2020/C 164/03.

<sup>10</sup> 2020/C 218/03.

<sup>11</sup> 2020/C 340 I/01. Sul Quadro temporaneo cfr. le circolari Assonime n. 5/2020 e n. 21/2020.



Dalla lista disponibile sul sito della DG Concorrenza, che viene costantemente aggiornata, il 25 marzo 2021 risultava che dall'inizio della pandemia la Commissione ha adottato **724 decisioni** con cui ha approvato regimi di aiuto o aiuti individuali notificati dagli Stati membri nel contesto della crisi pandemica<sup>12</sup>. Di queste decisioni, oltre un terzo attengono a modifiche di misure già notificate. Le modifiche hanno generalmente riguardato l'estensione della durata della misura, l'ampliamento delle categorie di beneficiari e l'aumento degli importi.

La grande maggioranza delle decisioni finora adottate riguarda misure volte a porre rimedio al grave turbamento dell'economia ai sensi dell'articolo 107(3)(b). Le decisioni in applicazione dell'articolo 107(2)(b) per la compensazione di danni derivati direttamente dalla pandemia, rappresentano l'8% per cento del totale.

In genere, gli Stati hanno seguito le indicazioni del Quadro temporaneo, ma in una trentina di casi la Commissione ha approvato ai sensi dell'articolo 107(3)(b) o dell'articolo 107(3)(c) misure che si discostavano in parte dal Quadro.

Per quanto riguarda il **valore complessivo degli aiuti di Stato autorizzati** dalla Commissione nel contesto della pandemia, secondo le stime di un recente contributo di Phedon Nicolaides, le misure approvate sino a fine febbraio 2021 (senza tener conto delle garanzie pubbliche adottate dagli Stati) ammontano a oltre 2500 miliardi di euro<sup>13</sup>.

Guardando all'**utilizzo del Quadro temporaneo da parte dei singoli Stati**, l'Italia è lo Stato membro con il maggior **numero di misure** di aiuto notificate e approvate dalla Commissione (oltre 40 misure), mentre la Spagna e la Finlandia sono quelli con il minor numero (10 misure ciascuna). Se si considera non il numero delle misure, ma il **valore** degli aiuti notificati dai singoli Stati membri e autorizzati dalla Commissione, uno studio del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 mostra come nella prima fase di applicazione del QT alcuni Stati (tra cui Germania, Danimarca e Paesi Bassi) abbiano

---

<sup>12</sup> L'elenco aggiornato delle decisioni è disponibile all'indirizzo [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/State\\_aid\\_decisions\\_TF\\_and\\_107\\_2b\\_107\\_3b\\_1\\_07\\_3c.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_1_07_3c.pdf). Negli ultimi giorni di marzo la Commissione ha adottato oltre venti decisioni su aiuti di Stato nell'emergenza Covid-19, di cui quattro riguardano l'Italia (SA.59376 sull'accesso alla rete ferroviaria, SA.61676 per la compensazione dei danni di Alitalia, SA.62420 per l'internazionalizzazione delle imprese e SA.62356 sugli aiuti alle agenzie di viaggio e al settore fieristico).

<sup>13</sup> Cfr. Phedon Nicolaides, *Unprecedented State Intervention: A Review of State Aid to Combat Covid-19 on the First Anniversary of the European Commission's 2020 "Temporary Framework"*, Policy Brief 4/2021, Luiss SEP, <https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Unprecedented%20State%20Intervention.pdf>.

Il valore riguarda gli aiuti autorizzati dalla Commissione e può, per questo motivo, sovrastimare il valore degli aiuti effettivamente erogati dagli Stati membri.

devoluto maggiori risorse in aiuti pubblici rispetto ad altri in proporzione all'impatto negativo dell'emergenza epidemiologica (contrazione del PIL) nelle loro economie<sup>14</sup>.

### **3. Gli spazi di azione per gli Stati membri dopo la quinta modifica del Quadro**

#### **3.1 Proroga del Quadro temporaneo**

Con la comunicazione del 28 gennaio la Commissione, in considerazione del perdurare della crisi economica conseguente alla pandemia, ha deciso di prorogare le disposizioni del Quadro temporaneo **fino al 31 dicembre 2021**<sup>15</sup>. Sono prorogate sia le disposizioni con scadenza prevista al 30 giugno 2021, sia quelle della sezione 3.11 sulle misure di ricapitalizzazione, per le quali la scadenza era fissata al 30 settembre 2021.

Entro il 31 dicembre 2021, in tempo utile per assicurare la certezza del diritto, la Commissione valuterà se il Quadro debba essere ulteriormente prorogato e/o modificato.

La proroga del Quadro temporaneo aumenta le possibilità per gli Stati membri di sostenere le imprese colpite dalle difficoltà conseguenti alla pandemia. Anzitutto, gli Stati hanno un più ampio orizzonte temporale per notificare nuove misure di aiuto ai sensi del Quadro temporaneo. In secondo luogo, essi possono estendere l'ambito di applicazione temporale di misure di aiuto già adottate in base al Quadro.

Va sottolineato che la proroga delle singole misure nazionali già adottate dagli Stati membri ai sensi del Quadro temporaneo non è automatica. La scelta di modificare le misure di aiuto esistenti in modo da prorogarne il periodo di applicazione (con il limite massimo del 31 dicembre 2021) rimane in capo al singolo Stato membro, che effettuerà le proprie valutazioni tenendo conto della possibilità e opportunità dell'impiego delle proprie risorse pubbliche nel contesto dell'emergenza Covid-19.

Gli Stati che decidono di estendere l'ambito di applicazione temporale di misure già adottate sono tenuti a notificare tale scelta alla Commissione. Come vedremo nel paragrafo 3.9 di questa circolare, la Commissione ha previsto la possibilità di effettuare anche un'unica notifica in tal senso alla Commissione, con l'elenco di tutte le modifiche

---

<sup>14</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL\\_STU\(2020\)658214\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL_STU(2020)658214_EN.pdf).

<sup>15</sup> Quinta Modifica, punti 3-8.

apportate a misure di aiuto esistenti per avvalersi del maggiore spazio di azione offerto dall'ultima versione del Quadro.

### **3.2 Aumento dei massimali di aiuto**

Due sezioni del Quadro temporaneo, riguardanti rispettivamente gli aiuti di importo limitato (sezione 3.1) e il sostegno ai costi fissi non coperti (sezione 3.12), prevedono massimali per gli aiuti che gli Stati possono erogare all'impresa nel rispetto delle disposizioni di ciascuna sezione.

Tenendo conto del prolungarsi della pandemia, con la quinta modifica del QT la Commissione ha aumentato questi massimali. L'esigenza è emersa anche dalle risposte degli Stati membri alla consultazione della Commissione, che hanno evidenziato come molte imprese avessero raggiunto o stessero per raggiungere i massimali originariamente previsti dal Quadro temporaneo e come comunque tali massimali fossero insufficienti a fronte delle restrizioni adottate dagli Stati per contenere la seconda ondata della pandemia.

#### ***Nuovi massimali nella sezione 3.1***

Il limite per gli aiuti di importo limitato, previsto dalla sezione 3.1, è stato aumentato da 800.000 euro a **1,8 milioni di euro** per impresa.

Per le imprese operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura il limite è stato portato da 120.000 a 270.000 euro e per le imprese operanti nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli da 100.000 a 225.000 euro.

#### ***Nuovi massimali nella sezione 3.12***

L'importo massimo degli aiuti di cui alla sezione 3.12 del Quadro temporaneo, cioè degli aiuti che possono contribuire alla copertura dei costi fissi non coperti per le imprese particolarmente colpite dalla crisi conseguente alla pandemia<sup>16</sup>, è stato aumentato da 3 a **10 milioni di euro** per impresa.

---

<sup>16</sup> Sulla sezione 3.12 cfr. il successivo paragrafo 3.8 della circolare.

## **Cumulo**

Rimane confermato che le misure di aiuto di cui al Quadro temporaneo possono essere combinate, conformemente alle disposizioni di ciascuna sezione del Quadro, con aiuti de minimis, nel rispetto dei requisiti stabiliti dai regolamenti de minimis<sup>17</sup>. Ricordiamo che la soglia de minimis è pari a 200.000 euro per impresa su base triennale, salvo che nel settore della pesca e dell'acquacoltura (sino a 30 000 euro per impresa) e nel settore agricolo (sino a 25 000 euro per impresa).

Pertanto, qualora un'impresa usufruisca ad esempio di aiuti di cui alla sezione 3.1 e di aiuti de minimis, l'importo massimo di cui può beneficiare può arrivare fino a 2 milioni di euro.

Resta inoltre la possibilità di cumulo degli aiuti erogati in base al Quadro temporaneo con gli aiuti previsti dai regolamenti di esenzione per categoria, in primis il GBER, a condizione che siano rispettate le regole sul cumulo previste da tali regolamenti<sup>18</sup>.

Va segnalato che il Quadro temporaneo non consente di cumulare gli aiuti ex sezione 3.12 (a copertura parziale dei costi fissi non coperti) con altri aiuti, anche nell'ambito del QT, per gli stessi costi ammissibili.

## **Implicazioni per gli Stati membri**

Anche per l'aumento dei massimali, come per la proroga al 31 dicembre 2021, il QT indica le condizioni a cui la Commissione è disponibile ad autorizzare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107(3)(b) nell'emergenza epidemiologica, ma spetta agli Stati decidere se e in che misura avvalersene, mediante nuove misure o estendendo la portata di misure già adottate.

Il motivo dell'assenza di automatismo nell'applicazione dei nuovi massimali è che gli Stati membri devono poter controllare l'impatto delle proprie scelte sulla finanza pubblica, requisito che verrebbe meno se i massimali fissati dalla Commissione fossero direttamente applicabili.

Fermo restando il vincolo di notificare i regimi di aiuto ai sensi della sezione 3.1 alla Commissione insieme a un budget previsionale<sup>19</sup>, la Commissione lascia una grande

---

<sup>17</sup> Regolamento n. 1407/2013; regolamento n. 1408/2013 sugli aiuti de minimis per il settore agricolo; regolamento n. 717/2014 sugli aiuti de minimis per il settore della pesca e dell'acquacoltura.

<sup>18</sup> Cfr. i regolamenti n. 651/2014 - GBER, n. 702/2014 e n. 1388/2014.

<sup>19</sup> QT, punto 22.

libertà di scelta agli Stati nell'identificazione dei presupposti dell'aiuto, del novero dei beneficiari e degli strumenti di aiuto al fine di aiutare "le imprese che si trovano di fronte a un'improvvisa carenza o addirittura indisponibilità di liquidità".

Quindi, in seguito all'aumento dei massimali ciascuno Stato può decidere, nel rispetto del QT, se avvalersene, quale mix di strumenti utilizzare, con quali presupposti ed eventualmente con quali soglie, per sostenere la ripresa e mitigare le conseguenze della crisi tenendo conto del proprio specifico contesto economico e sociale.

Le scelte possono tradursi in nuove misure o in modifiche, anche retroattive, di misure già adottate. Le nuove iniziative vanno notificate alla Commissione insieme, laddove pertinente, ai nuovi budget previsionali<sup>20</sup>.

### **3.3 Modifiche alla sezione 3.1 - Aiuti di importo limitato**

Come già indicato sopra, la sezione 3.1 del Quadro è stata interessata sia dalla proroga al 31 dicembre 2021, come tutte le misure del Quadro, sia dall'aumento del massimale di aiuto. Pertanto, il valore nominale totale degli aiuti in forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento, anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti e partecipazioni che la Commissione è disponibile a considerare compatibili in base alla sezione 3.1 è ora sino a 1,8 milioni di euro per impresa, 270.000 euro per le imprese operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura e 225.000 euro per quelle operanti nel settore della produzione primaria di prodotto agricoli. Tutti i valori sono al lordo di qualsiasi imposta o altro onere.

La Commissione pone la condizione che gli aiuti siano **concessi entro e non oltre il 31 dicembre 2021**. Viene precisato che se l'aiuto viene concesso sotto forma di agevolazioni fiscali, deve essere sorta entro il 31 dicembre 2021 la passività fiscale in relazione alla quale è concessa l'agevolazione<sup>21</sup>.

Qualora aiuti concessi in base a regimi approvati ai sensi della sezione 3.1 siano **rimborsati dal beneficiario** prima del 31 dicembre 2021, tali aiuti non sono presi in considerazione quando si verifica se il massimale applicabile non sia superato<sup>22</sup>. La

---

<sup>20</sup> Per le scelte adottate dall'Italia a valle per avvalersi dei nuovi massimali, cfr. i successivi paragrafi 3.8 e 7.1 della circolare.

<sup>21</sup> Nota 23 del testo consolidato del Quadro temporaneo.

<sup>22</sup> Nota 27 del testo consolidato.

disposizione era già contenuta nel testo precedente ed è stata modificata esclusivamente con riguardo alla data. Da questa previsione consegue che qualora l'impresa, che sulla base della sezione 3.1 ha la possibilità di usufruire di varie tipologie di aiuti sempre rispettando il limite di importo massimo ora individuato in 1,8 milioni di euro, dovesse, ad esempio, ritenere più conveniente utilizzare una tipologia di aiuto diversa da una misura di cui abbia già usufruito, può rinunciare a quest'ultima, restituendola, e utilizzarne un'altra, sempre sulla base della sezione 3.1. In ogni momento, tuttavia, non va superato il limite di importo stabilito a livello di impresa unica<sup>23</sup>.

Resta ferma la regola per cui gli aiuti della sezione 3.1 non possono essere concessi a **imprese che si trovavano già in difficoltà** il 31 dicembre 2019<sup>24</sup>, salvo che si tratti di

---

<sup>23</sup> Una diversa interpretazione della disposizione, che consentisse di usufruire di differenti aiuti sulla base della sezione 3.1 anche superando il limite di importo stabilito, per poi restituire l'eccedenza rispetto a tale importo entro il 31 dicembre 2021, sarebbe incompatibile con la ratio della norma e con la stessa fissazione di un limite di importo.

<sup>24</sup> La nozione di impresa in difficoltà è quella contenuta nell'articolo 2, punto 18, del regolamento (UE) n. 651/2014 (GBER), ai sensi del quale si considera "impresa in difficoltà" un'impresa che soddisfa almeno una delle seguenti circostanze:

a) nel caso di società a responsabilità limitata (diverse dalle PMI costituite da meno di tre anni o, ai fini dell'ammissibilità a beneficiare di aiuti al finanziamento del rischio, dalle PMI nei sette anni dalla prima vendita commerciale ammissibili a beneficiare di investimenti per il finanziamento del rischio a seguito della due diligence da parte dell'intermediario finanziario selezionato), qualora abbia perso più della metà del capitale sociale sottoscritto a causa di perdite cumulate. Ciò si verifica quando la deduzione delle perdite cumulate dalle riserve (e da tutte le altre voci generalmente considerate come parte dei fondi propri della società) dà luogo a un importo cumulativo negativo superiore alla metà del capitale sociale sottoscritto. Ai fini della presente disposizione, per «società a responsabilità limitata» si intendono in particolare le tipologie di imprese di cui all'allegato I della direttiva 2013/34/UE e, se del caso, il «capitale sociale» comprende eventuali premi di emissione;

b) nel caso di società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società (diverse dalle PMI costituite da meno di tre anni o, ai fini dell'ammissibilità a beneficiare di aiuti al finanziamento del rischio, dalle PMI nei sette anni dalla prima vendita commerciale ammissibili a beneficiare di investimenti per il finanziamento del rischio a seguito della due diligence da parte dell'intermediario finanziario selezionato), qualora abbia perso più della metà dei fondi propri, quali indicati nei conti della società, a causa di perdite cumulate. Ai fini della presente disposizione, per «società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società» si intendono in particolare le tipologie di imprese di cui all'allegato II della direttiva 2013/34/UE;

c) qualora l'impresa sia oggetto di procedura concorsuale per insolvenza o soddisfi le condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori;

d) qualora l'impresa abbia ricevuto un aiuto per il salvataggio e non abbia ancora rimborsato il prestito o revocato la garanzia, o abbia ricevuto un aiuto per la ristrutturazione e sia ancora soggetta a un piano di ristrutturazione;

microimprese o piccole imprese. In questo caso, l'applicazione della misura è esclusa solo se la microimpresa o la piccola impresa è soggetta a procedure concorsuali per insolvenza ai sensi del diritto nazionale oppure se ha ricevuto aiuti per il salvataggio ancora non rimborsati o aiuti per la ristrutturazione e il piano di ristrutturazione è ancora in corso<sup>25</sup>.

### ***L'utilizzo della sezione 3.1 in Italia nella prima fase di applicazione del QT***

Nella prima fase di applicazione del QT, la maggior parte delle misure di aiuto adottate dallo Stato italiano sono state adottate sulla base della sezione 3.1. Limitandoci a considerare il quadro normativo precedente il decreto Sostegni, ricordiamo, a titolo di esempio:

- I contributi a fondo perduto per l'internazionalizzazione delle imprese nel decreto legge n. 18/2020 (Cura Italia)<sup>26</sup>;
- l'esenzione dal versamento del saldo Irap 2019 e della prima rata di acconto 2020<sup>27</sup>, i contributi a fondo perduto per le imprese di minori dimensioni<sup>28</sup> e parte delle misure per il rafforzamento patrimoniale delle imprese di medie dimensioni<sup>29</sup> nel decreto legge n. 34/2020 (Rilancio);

---

e) nel caso di un'impresa diversa da una PMI, qualora, negli ultimi due anni: 1) il rapporto debito/patrimonio netto contabile dell'impresa sia stato superiore a 7,5; e 2) il quoziente di copertura degli interessi dell'impresa (EBITDA/interessi) sia stato inferiore a 1,0.

<sup>25</sup> QT, punto 22, lettere c) e c.bis). Per la disciplina degli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese non finanziarie in difficoltà e le relative definizioni, cfr. la Comunicazione della Commissione 2014/C 249/01.

<sup>26</sup> Art. 72, comma 1, lettera d) del decreto legge n. 18/2020, come modificato dall'art. 48, comma 1, lett. a), n. 2 del decreto legge 34/2020. La misura, approvata dalla Commissione il 31 luglio 2020 (SA. 57891), è stata prorogata fino al 30 giugno 2021 con decisione della Commissione del 10 dicembre 2020 (SA. 59655) e poi modificata il 12 gennaio 2021 (SA. 60402).

<sup>27</sup> Art. 24 del decreto legge n. 34/2020, convertito dalla legge n. 77/2020 Cfr. circolare Assonime n. 12/2020.

<sup>28</sup> Art. 25 del decreto legge n. 34/2020. La misura è stata approvata dalla Commissione l'8 luglio 2020 (SA.57752). Cfr. circolare Assonime n. 22/2020.

<sup>29</sup> Art. 26 del decreto legge n. 34/2020. La legge di bilancio ha esteso la misura agli aumenti di capitale deliberati ed eseguiti dopo il 31 dicembre 2020 e fino al 30 giugno 2021 (art. 1, commi 263 e 264 della legge n. 178/2020). La proroga e la modifica della misura sono state approvate dalla Commissione europea il 23 dicembre 2020 (SA. 59681). Anche sull'articolo 26 cfr. circolare Assonime n. 22/2020.

- i contributi a fondo perduto per gli operatori economici interessati dalle nuove misure restrittive e i crediti d'imposta per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda previsti nel decreto Ristori<sup>30</sup>;
- il regime di aiuti a sostegno degli operatori turistici e delle agenzie di viaggio<sup>31</sup>; i contributi a fondo perduto a favore di attività economiche e commerciali nei centri storici italiani<sup>32</sup>; le misure di supporto per congressi e fiere<sup>33</sup>.

Dopo la Quinta modifica del QT, sono state già approvate dalla Commissione ai sensi della sezione 3.1 alcune misure notificate dallo Stato italiano, in cui lo Stato ha scelto di usufruire della possibilità di estendere la durata del regime di aiuto al 31 dicembre 2021 e di usufruire del nuovo massimale di 1,8 milioni di euro. Si tratta, in particolare, dell'**esonero dal versamento dei contributi previdenziali per imprese che non richiedono trattamento di integrazione salariale** (articolo 12, commi 14-16, del decreto legge n. 137/2020<sup>34</sup>) e della proroga e modifica della cosiddetta **Decontribuzione Sud**, ossia dell'agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate (articolo 27 del decreto legge n. 104/2020, modificato dall'articolo 1, comma 161 della legge di bilancio)<sup>35</sup>.

### **3.4 Possibilità di convertire aiuti in forma di strumenti rimborsabili in sovvenzioni**

Con la quinta modifica del Quadro temporaneo è stata introdotta un'importante novità, volta a incoraggiare gli Stati membri a preferire, come prima scelta, tra le varie forme di

<sup>30</sup> Articoli 1, 1-bis, 8, 8-bis del decreto legge n. 137/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 176/2020.

<sup>31</sup> Art. 5, comma 2 del decreto legge n. 137/2020, che incrementa il fondo di cui all'art. 182 del decreto legge n. 34/2020, e art. 77 del decreto legge n. 104/2020. L'aiuto è stato approvato dalla Commissione europea il 4 dicembre 2020 (SA. 59755).

<sup>32</sup> Art. 59 del decreto legge n. 104/2020 (SA.59590 del 3 dicembre 2020).

<sup>33</sup> Art. 183, comma 2 del decreto legge n. 34/2020 (decisione della Commissione del 17 dicembre 2020, SA. 59992).

<sup>34</sup> Convertito dalla legge n. 176/2020. La misura è stata approvata dalla Commissione il 23 febbraio 2021 (SA. 61939).

<sup>35</sup> La legge di bilancio prevede che l'agevolazione della Decontribuzione Sud è concessa dal 1° gennaio 2021 al 30 giugno 2021 nel rispetto delle condizioni previste dal Quadro temporaneo, mentre dal 1° luglio 2021 al 31 dicembre 2029 si applicherà previa adozione di una nuova decisione di autorizzazione della Commissione europea. La legge di bilancio ha apportato anche delle modifiche alla disciplina. La misura sino al 30 giugno 2021 è stata approvata con decisione della Commissione del 18 febbraio 2021 (SA. 61940), che modifica la precedente decisione del 6 ottobre 2020 (SA. 58802).



sostegno, aiuti successivamente rimborsabili dal beneficiario (anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti ecc.), potenzialmente meno distorsivi degli aiuti a fondo perduto.

A questo fine, il nuovo punto 23-ter del QT consente agli Stati che hanno concesso aiuti in forme rimborsabili nell'ambito del Quadro temporaneo di **convertirli in altre forme di aiuto, come le sovvenzioni**. Per usufruire di questa possibilità gli Stati devono notificare alla Commissione la conversione prima della scadenza del Quadro temporaneo. La conversione deve essere effettuata rispettando le condizioni stabilite nella sezione 3.1, in particolare nel rispetto dei relativi massimali, sulla base di condizioni trasparenti e non discriminatorie e deve avvenire entro il 31 dicembre 2022<sup>36</sup>.

### **3.5. Modifiche alla sezione 3.2 - Garanzie su prestiti e alla sezione 3.3 - Prestiti agevolati**

Anche la sezione 3.2 del Quadro temporaneo sugli aiuti in forma di garanzie è stata oggetto di alcune modifiche in occasione dell'ultima revisione del QT:

- il QT copre ora le garanzie concesse sino al 31 dicembre 2021;
- viene precisato che le garanzie pubbliche su prestiti di cui alla sezione 3.2 comprendono anche le garanzie su determinati prodotti di factoring<sup>37</sup>;
- è espressamente prevista, al punto 25-bis, la possibilità per gli Stati di concedere aiuti in forma di garanzia su **strumenti di debito di nuova emissione subordinati** ai creditori ordinari di primo rango in caso di procedure di insolvenza; ricordiamo che la sezione 3.3 già copriva la possibilità di aiuti in forma di tassi di interesse agevolati per questo tipo di strumenti di debito. Per questi strumenti, i premi di garanzia devono essere almeno pari ai premi individuati nella tabella del punto 25, lettera a) del Quadro temporaneo per le garanzie sui prestiti, maggiorati di 200 punti base per le grandi imprese e di 150 punti base per le PMI. Inoltre, l'importo del debito subordinato garantito non

<sup>36</sup> Cfr. anche Quinta modifica, punto 10.

<sup>37</sup> Si tratta del factoring *pro solvendo* (*recourse factoring*) e del factoring indiretto (*reverse factoring*) quando il factor ha diritto di rivalsa nei confronti del cedente. *pro soluto* I prodotti di factoring indiretto ammissibili sono limitati ai prodotti utilizzati solo dopo che il venditore ha completato la sua parte dell'operazione, cioè quando il prodotto o servizio è stato fornito.

deve superare i massimali già previsti dalla sezione 3.3 (punto 27 bis) per gli aiuti in forma di tassi di interesse agevolati:

- a) i due terzi della spesa salariale annua del beneficiario per le grandi imprese e la spesa salariale annua del beneficiario per le PMI, e
- b) l'8,4% del fatturato totale del beneficiario nel 2019 per le grandi imprese e il 12,5% del fatturato totale del beneficiario nel 2019 per le PMI.

Nel determinare questi limiti, sia per gli aiuti in forma di garanzia che per quelli in forma di tassi di interesse agevolati occorre tenere conto dell'eventuale capitalizzazione del pagamento delle cedole qualora tale capitalizzazione sia prevista o prevedibile al momento della notifica della misura, e di qualsiasi altra misura di aiuto sotto forma di debito subordinato concessa nel contesto della pandemia, escluse quelle concesse in base alla sezione 3.1<sup>38</sup>.

L'estensione al 31 dicembre 2021 è prevista anche per la sezione 3.3 sui prestiti agevolati.

#### ***Alcune misure adottate in Italia ai sensi delle sezioni 3.2 e 3.3 QT***

Tra le misure di aiuto adottate in Italia e approvate dalla Commissione ai sensi della sezione 3.2 vi sono, ad esempio, quelle previste dagli articoli 1 e 13 del decreto legge n. 23/2020 (decreto Liquidità), ossia la garanzia per imprese di grandi dimensioni gestita da SACE<sup>39</sup> e la misura del Fondo di garanzia PMI che prevede per le imprese con un massimo di 499 dipendenti garanzie dello Stato sui prestiti per gli investimenti e il capitale di esercizio<sup>40</sup>.

La legge di bilancio 2021 ha prorogato dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2021 sia l'operatività dell'intervento straordinario in garanzia del Fondo di garanzia PMI (articolo

---

<sup>38</sup> QT, nota 36.

<sup>39</sup> Decisione della Commissione del 14 aprile 2020 (SA. 56963).

<sup>40</sup> La misura, approvata dalla Commissione il 14 aprile 2020 (SA. 56966), è stata prorogata con decisione del 10 dicembre 2020 (SA. 59655). Per quanto riguarda il Fondo di garanzia, rientrano nei limiti di importo imposti dalla sezione 3.1 le sovvenzioni dirette sotto forma di rinuncia alla commissione applicabile alle garanzie concesse, così come le ipotesi di garanzia prestata al 100%.

1, comma 244) sia l'operatività dell'intervento straordinario in garanzia di SACE (articolo 1, comma 206)<sup>41</sup>.

Come esempio di misura adottata ai sensi della sezione 3.3 ricordiamo gli interventi di aiuto al finanziamento tramite debito subordinato attraverso il Fondo patrimonio PMI, di cui all'articolo 26 del decreto Rilancio<sup>42</sup>.

### **3.6 Modifiche alla sezione 3.5 - Assicurazione del credito all'esportazione a breve termine**

Ai sensi della comunicazione della Commissione sull'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine (c.d. STEC)<sup>43</sup>, gli scambi nei paesi elencati nell'allegato di tale comunicazione con durata del rischio inferiore a due anni comportano rischi assicurabili sul mercato e non dovrebbero, in linea di principio, essere assicurati dallo Stato o da assicuratori che beneficiano del sostegno dello Stato.

Sin dall'inizio della pandemia di Covid-19 la Commissione ha ritenuto necessario ampliare in via temporanea la possibilità per gli Stati membri di fornire sostegno pubblico in quest'ambito, riscontrando una generale mancanza di sufficiente capacità assicurativa privata per il credito all'esportazione a breve termine. Da marzo 2020 la Commissione ha quindi indicato come temporaneamente non assicurabili sul mercato i rischi commerciali e politici associati alle esportazioni verso i paesi che erano indicati nell'allegato della STEC (27 Stati membri dell'Unione europea e nove paesi OCSE)<sup>44</sup>.

Questa disciplina temporanea, inizialmente prevista sino al 31 dicembre 2020, era già stata prorogata con la quarta modifica del Quadro sino al 30 giugno 2021 ed è ora estesa sino al 31 dicembre 2021. Da un'apposita consultazione pubblica condotta dalla Commissione è emerso, infatti, che la capacità privata di assicurazione del credito per le esportazioni continua a contrarsi, mentre aumentano significativamente le richieste di polizze di assicurazione del credito per le esportazioni presso gli assicuratori

---

<sup>41</sup> La legge di bilancio estende la garanzia di Sace anche alle medie imprese tra 250 e 499 dipendenti, che dal 1° marzo 2021 potranno accedere alle garanzie alle stesse condizioni fino ad ora concesse dal Fondo Pmi. Cfr. articolo 1, comma 206.

<sup>42</sup> Cfr. circolare Assonime n. 22/2020.

<sup>43</sup> 2012/C 392/01.

<sup>44</sup> Comunicazione della Commissione che modifica l'allegato della STEC, GU C 1011 del 28 marzo 2020.

statali<sup>45</sup>. Prima del 31 dicembre 2021 la Commissione valuterà se prorogare ulteriormente la disciplina temporanea.

### **3.7 Modifiche delle sezioni da 3.6 a 3.11**

Dopo la Quinta modifica, le sezioni 3.6, 3.7 e 3.8 del Quadro temporaneo coprono gli aiuti concessi entro il 31 dicembre 2021 per far fronte all'emergenza sanitaria, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), nel rispetto delle condizioni fissate da ciascuna di queste sezioni.

La sezione 3.9, sugli aiuti in forma di differimento selettivo delle imposte e dei contributi previdenziali, è estesa in modo da coprire gli aiuti concessi entro il 31 dicembre 2021, con la precisazione che la scadenza del differimento non può essere successiva al 31 dicembre 2022.

Anche gli aiuti volti a proteggere l'occupazione, in forma di misure selettive di sostegno per il pagamento dei salari dei dipendenti che a causa della pandemia sarebbero altrimenti licenziati o di contribuzione al reddito equivalente al salario dei lavoratori autonomi per i quali le misure nazionali in risposta alla pandemia hanno comportato la sospensione o la riduzione delle attività commerciali, sono oggetto della proroga temporale: la sezione 3.10 del Quadro temporaneo infatti è ora applicabile agli aiuti concessi entro il 31 dicembre 2021.

Lo stesso vale per le misure di ricapitalizzazione, in forma di strumenti di capitale e/o strumenti ibridi di capitale, per evitare un'uscita dal mercato non necessaria di imprese che erano redditizie prima della pandemia. La Commissione è disponibile a considerarle compatibili, alle condizioni piuttosto stringenti previste dalla sezione 3.11 del Quadro temporaneo, purché le misure di ricapitalizzazione siano concesse entro e non oltre il 31 dicembre 2021 (sulle misure di ricapitalizzazione previste dalla sezione 3.11, rinviamo alla circolare Assonime n. 21/2020).

---

<sup>45</sup> Comunicazione del 28 gennaio 2021, punti 13-16.

### **3.8 Modifiche alla sezione 3.12 – Aiuti sotto forma di sostegno a costi fissi non coperti**

La sezione 3.12 è stata inserita nel Quadro temporaneo dalla quarta modifica dello stesso (13 ottobre 2020) e identifica le condizioni in presenza delle quali la Commissione europea considera compatibili le misure di aiuto di Stato finalizzate a contribuire ai costi fissi non coperti delle imprese che subiscono notevoli perdite di fatturato a causa della pandemia.

Con la quinta modifica del Quadro, l'applicabilità della sezione 3.12 è stata estesa al 31 dicembre 2021 ed è stato aumentato da 3 a 10 milioni di euro per impresa l'importo massimo degli aiuti.

In particolare, in base all'attuale versione della sezione 3.12, la Commissione è disponibile a considerare compatibili ai sensi dell'articolo 107(3)(b) le misure di aiuto sotto forma di sostegno a costi fissi non coperti qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- l'aiuto è concesso entro il 31 dicembre 2021 e copre **costi fissi scoperti sostenuti nel periodo dal 1° marzo 2020 al 31 dicembre 2021 o in una parte di tale periodo (“periodo ammissibile”)**;
- l'aiuto è concesso nell'ambito di un regime a favore di imprese che, nel periodo ammissibile, subiscono un **calo di fatturato di almeno il 30%** rispetto allo stesso periodo nel 2019. Il benchmark è sempre il fatturato del 2019, anche quando il periodo ammissibile è nel 2021;
- per costi fissi non coperti si intendono i costi fissi sostenuti dalle imprese durante il periodo ammissibile che non sono coperti durante lo stesso periodo né dagli utili (cioè le entrate meno i costi variabili) né da altre fonti, quali assicurazioni, misure di aiuto temporanee contemplate dal Quadro temporaneo o altri sostegni;
- l'intensità di aiuto non può superare il 70% dei costi fissi non coperti o il 90% nel caso di microimprese e piccole imprese<sup>46</sup>;
- ai fini di questa disposizione, le perdite subite dalle imprese in base al loro conto profitti e perdite durante il periodo ammissibile sono considerate costi fissi non

---

<sup>46</sup> Le definizioni di micro impresa e di piccola impresa sono quelle dell'Allegato I del regolamento (UE) n. 651/2014 (regolamento generale di esenzione per categoria).

coperti<sup>47</sup>; l'aiuto può essere concesso sulla base delle perdite previste, ma l'importo definitivo dell'aiuto è determinato dopo il realizzo delle perdite sulla base di conti certificati o sulla base dei conti fiscali. In questo secondo caso, tuttavia, è necessaria un'adeguata giustificazione fornita dallo Stato membro alla Commissione (ad esempio in relazione alle caratteristiche o alle dimensioni di determinati tipi di imprese). I pagamenti eccedenti l'importo finale dell'aiuto sono recuperati, per evitare sovra-compensazioni;

- l'importo complessivo dell'aiuto ai sensi della sezione 3.12 non può essere in ogni caso superiore a 10 milioni di euro per impresa. L'aiuto può essere concesso, come per la sezione 3.1, sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento o in altre forme, quali anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti e partecipazioni, a condizione che il valore nominale totale delle misure rimanga al di sotto del massimale di 10 milioni di euro per impresa; tutti i valori utilizzati sono al lordo di qualsiasi imposta o altro onere;
- gli aiuti nell'ambito della sezione 3.12 non sono cumulabili con altri aiuti per gli stessi costi ammissibili.
- l'aiuto non può essere concesso se l'impresa beneficiaria era già in difficoltà al 31 dicembre 2019, salvo che si tratti di una microimpresa o di una piccola impresa (cfr. il precedente paragrafo 3.3).

### ***Misure adottate in Italia in applicazione della sezione 3.12***

La prima misura adottata in Italia ai sensi della sezione 3.12 è l'aiuto a favore del settore fieristico previsto dall'articolo 6, comma 3 del decreto legge 137/2020 (che modifica l'articolo 91, comma 3 del decreto legge 104/2020). La misura, approvata dalla Commissione europea il 16 marzo 2021 (SA. 61294), è erogata nella forma di contributi a fondo perduto, tramite le risorse del Fondo per la promozione integrata<sup>48</sup>, agli enti fiera e agli organizzatori di fiere internazionali, a copertura dei costi fissi non coperti da ricavi nel periodo tra il 1° marzo 2020 e il 28 febbraio 2021. La misura è gestita da Simest.

<sup>47</sup> Le perdite per riduzione di valore una tantum non sono incluse nel calcolo delle perdite ai sensi della presente disposizione.

<sup>48</sup> Presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

E' disegnato in linea con la sezione 3.12 anche il nuovo articolo 60-bis del decreto legge n. 34/2020, introdotto dall'articolo 1, comma 627 della legge di bilancio<sup>49</sup>. La disposizione consente a regioni, province autonome, altri enti territoriali e camere di commercio di adottare regimi di aiuto a copertura di costi fissi non coperti per imprese che subiscono, durante il periodo compreso tra il 1° marzo 2020 e il 30 giugno 2021 (periodo ammissibile), un calo del fatturato di almeno il 30 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019<sup>50</sup>. La misura, che è stata notificata prima della quinta modifica del Quadro temporaneo, prevede che l'aiuto è concesso entro il 30 giugno 2021 e l'importo complessivo dell'aiuto non può superare i 3 milioni di euro per impresa.

La disposizione della legge di bilancio stabilisce, in linea con il QT, che per costi fissi si intendono i costi sostenuti indipendentemente dal livello di produzione, mentre per costi variabili si intendono quelli sostenuti in funzione del livello di produzione. Per costi fissi non coperti si intendono i costi fissi sostenuti dalle imprese durante il periodo ammissibile che non sono coperti dai ricavi dello stesso periodo, considerati al netto dei costi variabili e che non sono coperti da altre fonti quali assicurazioni, eventuali altri aiuti di Stato e altre misure di sostegno. Le perdite risultanti dal conto economico durante il periodo ammissibile sono considerate, a questi fini, costi fissi non coperti. Le svalutazioni sono escluse dal calcolo delle perdite. L'intensità di aiuto non può superare il 70 per cento dei costi fissi non coperti o, per le microimprese e le piccole imprese il 90 per cento dei costi fissi non coperti.

### **3.9 Notifiche e trasparenza**

Alla luce delle modifiche apportate al Quadro temporaneo dalla comunicazione del 28 gennaio, la Commissione invita gli Stati a considerare la possibilità di modificare le misure di aiuto esistenti già approvate dalla Commissione nell'ambito del Quadro temporaneo avvalendosi delle nuove più ampie possibilità messe a disposizione. Gli Stati possono ad esempio decidere di prorogare il periodo di applicazione delle misure nazionali fino al 31 dicembre 2021, di aumentare le dotazioni di bilancio delle misure

---

<sup>49</sup> La misura di aiuto è stata approvata dalla Commissione europea il 15 dicembre 2020 (SA. 59827). La decisione allarga l'ambito di applicazione della misura adottata precedentemente (SA. 57021) che prevede un regime quadro di aiuti che possono essere concessi dagli enti territoriali ai sensi delle sezioni 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.6, 3.7, 3.8 e 3.10 del Quadro temporaneo.

<sup>50</sup> Il periodo di riferimento è un periodo del 2019, indipendentemente dal fatto che il periodo ammissibile ricada nell'anno 2020 o nell'anno 2021.

esistenti o di apportare ulteriori modifiche per allineare le misure nazionali all'ultima versione del Quadro.

Gli Stati che intendono procedere in tal senso sono invitati, laddove possibile, a effettuare un'unica notifica, indicando tutte le misure di aiuto esistenti che intendono modificare e fornendo le informazioni necessarie utilizzando il modello allegato alla Quinta modifica, senza dovere compilare i modelli standard molto più dettagliati<sup>51</sup>. Ciò consentirebbe alla Commissione di adottare un'unica decisione su tutte le misure notificate incluse nell'elenco, in modo semplificato e con una riduzione dei tempi.

Per quanto riguarda la trasparenza, fermo restando che gli Stati membri devono trasmettere relazioni annuali alla Commissione sull'utilizzo del Quadro temporaneo, l'obbligo di fornire alla Commissione l'elenco delle misure poste in essere sulla base dei regimi approvati in base al QT è posticipato dal 30 giugno al 31 dicembre 2021 in ragione della proroga del Quadro.

Ricordiamo che, tranne che per gli aiuti concessi in base alle sezioni 3.9, 3.10 e 3.11, gli Stati devono pubblicare le informazioni pertinenti relative a ogni singolo aiuto superiore a 100 000 euro concesso ai sensi del Quadro sul sito web esaustivo degli aiuti di Stato o attraverso l'apposito strumento informatico della Commissione entro dodici mesi dal momento della concessione. Con la Quinta modifica viene precisato che per anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti, prestiti subordinati e altre forme di aiuto occorre inserire il valore nominale dello strumento sottostante per ciascun beneficiario. Per le agevolazioni fiscali e di pagamento, gli importi dei singoli aiuti possono essere indicati sotto forma di fasce di importi. Per le ricapitalizzazioni di cui alla sezione 3.11, occorre pubblicare le informazioni pertinenti su ogni singola operazione entro tre mesi dal momento della ricapitalizzazione.

---

<sup>51</sup> Nella pagina web della Commissione europea dedicata agli aiuti di Stato nel contesto della pandemia, è stata pubblicata, oltre ai modelli di notifica delle misure di aiuto per le diverse sezioni del Quadro temporaneo, anche una guida per la notifica unica [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/guidance\\_on\\_block\\_notifications\\_of%20amendments\\_under\\_TF.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/guidance_on_block_notifications_of%20amendments_under_TF.pdf). In base al modello per la notifica unica, gli Stati devono indicare per ciascuna delle misure esistenti che intendono modificare: il numero di aiuto di stato della misura autorizzata, il titolo della misura, le singole modifiche che intendono apportare, il punto del Quadro temporaneo relativo alle modifiche previste, la conferma che nessun'altra modifica è stata apportata alla misura, la base giuridica nazionale della modifica.



A livello nazionale, le amministrazioni competenti nell'erogazione dell'aiuto devono inoltre rispettare i vincoli di trasparenza previsti dalla disciplina nazionale del Registro degli aiuti di Stato<sup>52</sup>.

#### **4. Nozione di impresa ai fini del calcolo dei massimali**

##### ***La nozione di impresa nella giurisprudenza e nel regolamento de minimis***

Un tema che è stato oggetto di vivaci discussioni nel primo periodo di applicazione del Quadro temporaneo è quello della nozione di impresa da utilizzare per valutare il raggiungimento dei massimali. Sul punto, una novità a livello normativo è costituita dall'articolo 1, comma 17 del decreto legge n.41/2021 (decreto Sostegni), dove si precisa che ai fini della verifica del rispetto dei massimali per le misure di aiuto di Stato adottate ai sensi delle sezioni 3.1 e 3.12 del Quadro temporaneo rileva la nozione di impresa unica contenuta dai regolamenti europei sugli aiuti di Stato de minimis<sup>53</sup>.

Per comprendere questa nozione, occorre partire dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che ha chiarito da tempo come, ai fini dell'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato, diversi enti con personalità giuridica distinta possono essere considerati come una **singola entità economica**, che costituisce l'impresa interessata. Per configurare una singola entità economica in presenza di una pluralità di persone giuridiche, rileva secondo la Corte l'esistenza di un rapporto di controllo, di diritto o di fatto (in ragione di una quota di controllo o di altri legami funzionali, economici e organici)<sup>54</sup>.

Accanto a questa nozione sostanzialistica di fonte giurisprudenziale, nei regolamenti de minimis per garantire la certezza del diritto la Commissione ha elaborato la già

<sup>52</sup> Sul Registro degli aiuti di Stato, cfr. circolare Assonime n. 21/2018.

<sup>53</sup> Regolamento (UE) n. 1407/2013, del 18 dicembre 2013, della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»; regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore agricolo; regolamento (UE) n. 717/2014 della Commissione, del 27 giugno 2014, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

<sup>54</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, 2016/C 262/01, punto 11. Cfr. in particolare Corte di Giustizia, sentenza del 16 dicembre 2010, *AceaElectrabel Produzione Spa*, C-480/09 P, punti da 47 a 55; sentenza del 10 gennaio 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, punti 111-118.

menzionata nozione di **impresa unica**, indicando **un elenco esaustivo di criteri in presenza dei quali dei quali due o più operatori economici all'interno dello stesso Stato membro vengono considerati una singola impresa**<sup>55</sup>. A questo fine, la Commissione ha preso spunto dai criteri utilizzati per definire le imprese collegate nella raccomandazione sulla definizione di PMI<sup>56</sup>, adattandoli al contesto della disciplina de minimis e applicandoli sia alle PMI che alle grandi imprese.

In particolare, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2 del regolamento de minimis n. 1407/2013, per impresa unica si intende 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 alle lettere da a) a d), per il tramite di una o più altre imprese, sono anch'esse considerate un'impresa unica.

In sostanza, le imprese operanti in un medesimo Stato membro e controllate direttamente o indirettamente da un medesimo soggetto secondo una delle modalità individuate dall'articolo 2, comma 2 del regolamento de minimis vanno considerate impresa unica ai fini dell'applicazione della disciplina de minimis.

Dato che il Quadro temporaneo fissa, come il regolamento de minimis, dei massimali di aiuto che non devono essere superati dalle imprese, appare giustificato applicare, come indicato dall'articolo 1, comma 17 del decreto Sostegni, la stessa nozione di impresa unica anche ai fini del calcolo del rispetto dei massimali previsti dalle sezioni

<sup>55</sup> Regolamento (UE) n. 1407/2013, considerando 4.

<sup>56</sup> Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese; cfr. anche l'allegato 1 del regolamento (UE) n. 651/2014 (GBER).

3.1 e 3.12 del Quadro temporaneo. A sostegno di questa impostazione osserviamo anche che il Quadro temporaneo consente il cumulo degli aiuti delle sezioni 3.1 e 3.12 con gli aiuti de minimis (sino a 200 000 euro per impresa su base triennale). Applicare diverse nozioni di impresa in questo contesto creerebbe incertezze e complessità ingiustificate, anche in sede di controlli.

È importante ricordare che il perimetro dell'impresa unica si ferma alle imprese che hanno sede nel singolo Stato membro. Inoltre, non sono considerate impresa unica le imprese controllate da uno stesso organismo pubblico (ad esempio il MEF) quando mantengono un potere decisionale indipendente<sup>57</sup>.

### **Controllo congiunto**

Una questione che può sorgere, ai fini della valutazione della sussistenza o meno dell'impresa unica, è quella del controllo congiunto. La questione è se il potere di veto associato al controllo congiunto possa configurare quell'influenza dominante di cui parla il regolamento de minimis. Dal punto di vista letterale, l'articolo 2, paragrafo 2 del regolamento de minimis sembra fare riferimento solo ad ipotesi di controllo esclusivo salvo che nella lettera c), che si riferisce più in generale all'influenza dominante, ma riconducendola a vincoli contrattuali o statutari.

Il dubbio sorge per il fatto che l'elenco delle fattispecie che rientrano nell'impresa unica è tratto dalla raccomandazione della Commissione sulla definizione delle PMI (2003/361/CE). Nella guida all'utente alla definizione di PMI, pubblicata dalla Commissione europea nel 2020, viene affermato che tra gli esempi di relazioni che potrebbero conferire un'influenza dominante figura anche, (sulla base della comunicazione consolidata della Commissione a norma del regolamento CE n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese), la situazione in cui "un azionista ha diritti di veto sulle decisioni strategiche dell'impresa,

---

<sup>57</sup> Cfr. considerando 4 del regolamento 1407/2013. Il Registro nazionale aiuti di Stato precisa che le informazioni estratte dal Registro comprendono nel perimetro di impresa unica tutte le imprese controllate, controllanti e le controllate e controllanti di ciascuna di queste, determinate sulla base delle informazioni relative alle quote societarie risultanti dagli elenchi soci presenti nel Registro delle Imprese e sulla base delle dichiarazioni di impresa soggetta ad altrui direzione e/o coordinamento che possono essere effettuate dalle imprese presso il Registro delle Imprese. In linea con la definizione di impresa unica di cui al regolamento (UE) n. 1407/2013 e con gli orientamenti interpretativi forniti dalla Commissione europea in relazione alla stessa, il perimetro estratto dal Registro nazionale degli aiuti esclude i soggetti che, pur se rilevanti sulla base di tali informazioni e dichiarazioni, costituiscono organismi pubblici, imprese estere nonché persone fisiche che non costituiscono ditte individuali. Cfr. FAQ sul Registro nazionale aiuti di Stato, n. 7, [https://www.rna.gov.it/sites/PortaleRNA/it\\_IT/faq#7](https://www.rna.gov.it/sites/PortaleRNA/it_IT/faq#7)

sebbene non abbia da solo il potere di imporre tali decisioni. I diritti di veto devono essere collegati alle decisioni strategiche sulla politica commerciale/finanziaria e dunque devono andare oltre i diritti di veto normalmente accordati agli azionisti di minoranza al fine di proteggere i loro interessi finanziari quali investitori nell'impresa. I diritti di veto che potrebbero conferire un controllo includono in genere decisioni su questioni quali bilancio, piano aziendale, principali investimenti o nomina dei dirigenti senior”.

Se si guarda alla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di aiuti di Stato, peraltro, la Corte di giustizia ha ricompreso la fattispecie di controllo congiunto nel perimetro dell'impresa nella sentenza *Acea Electrabel* del 16 dicembre 2010 (causa C-480/09) e la prassi della Commissione europea ha seguito questa impostazione, ritenendo che rientri nell'impresa unica la situazione in cui un'impresa sia posseduta al 50% da altra impresa qualora quest'ultima possa esercitare su di essa un'influenza dominante grazie a un potere di veto sulle decisioni (cd. minoranza di blocco). La stessa fattispecie rimarrebbe fuori dal perimetro dell'impresa unica qualora, per accordo contrattuale o per statuto, venisse esclusa la possibilità di esercitare un potere di veto.

Alla luce di queste considerazioni, appare appropriato in via prudenziale tenere conto anche delle situazioni di controllo congiunto nella definizione del perimetro dell'impresa rilevante al fine del calcolo dei massimali. In queste ipotesi sembra ragionevole ritenere che l'importo dell'aiuto ricevuto vada ripartito in uguale misura tra i gruppi controllanti.

### ***Operazioni straordinarie***

Nel caso di operazioni straordinarie che mutano l'assetto del gruppo, può porsi la questione del momento nel quale deve essere verificata l'esistenza dell'impresa unica ai fini dell'applicazione dei limiti di importo fissati dalle sezioni del Quadro temporaneo.

È utile fare riferimento, anche in questo caso, alle indicazioni del regolamento n. 1407/2013, che considera gli aiuti concessi nel momento in cui all'impresa è accordato, sulla base del regime giuridico nazionale applicabile, il diritto di ricevere gli aiuti, indipendentemente dalla data di erogazione degli aiuti all'impresa. È, pertanto, a quel momento che occorre valutare la composizione dell'impresa unica.

Il regolamento de minimis specifica che per la verifica del raggiungimento del massimale in caso di operazioni straordinarie, **gli aiuti de minimis concessi legalmente prima della fusione o acquisizione restano legittimi.**

Per determinare se eventuali **nuovi aiuti** superino il massimale pertinente occorre tenere conto di tutti gli aiuti de minimis precedentemente concessi a ciascuna delle imprese che si sono concentrate.

Nel caso di **scissione** di un'impresa in due o più imprese distinte, l'importo dell'aiuto de minimis concesso prima della scissione è assegnato all'impresa che ne ha fruito (che in linea di principio è l'impresa che rileva le attività per le quali sono stati utilizzati gli aiuti de minimis). Qualora tale attribuzione non sia possibile, l'aiuto de minimis è ripartito proporzionalmente sulla base del valore contabile del capitale azionario delle nuove imprese alla data effettiva della scissione (art. 3, par. 8 e 9).

Analogo approccio può essere utilizzato per la verifica del rispetto dei massimali di cui alle sezioni 3.1 e 3.12 del Quadro temporaneo.

## **5. Aiuti di Stato per la compensazione dei danni ex art. 107(2)(b)**

La comunicazione del 28 gennaio 2021 introduce alcune precisazioni con riferimento alla valutazione delle misure di aiuto di Stato per la compensazione dei danni ai sensi dell'articolo 107(2)(b) TFUE.

Da subito la Commissione aveva riconosciuto l'epidemia Covid-19 come un "evento eccezionale" ai sensi dell'articolo 107(2)(b): pertanto, previa notifica, le misure di aiuto volte a compensare le imprese dei danni direttamente subiti a causa dell'emergenza epidemiologica sono considerate compatibili con il Trattato in applicazione di questa base giuridica<sup>58</sup>.

L'articolo 107, paragrafo 2, lettera b) era già stato utilizzato in passato in relazione eventi eccezionali circoscritti, ad esempio per compensare le compagnie aeree dopo l'11 settembre<sup>59</sup> e dopo l'eruzione del vulcano islandese nel 2010<sup>60</sup>. Il problema dell'utilizzo dell'articolo 107(2)(b) come base giuridica per questa specifica crisi è che la quasi generalità delle imprese può ritenere di avere subito danni a causa dell'evento

---

<sup>58</sup> Per essere qualificato come evento eccezionale, un evento deve essere (i) imprevedibile o difficile da prevedere; (ii) di notevole portata/impatto economico; e (iii) straordinario, cioè differire nettamente dalle condizioni in cui il mercato normalmente opera (comunicazione della Commissione, *Risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19*, COM(2020) 112 def., 13 marzo 2020, allegato 3).

<sup>59</sup> Tribunale di primo grado, sentenza giugno 2008, T-268/06, Grecia.

<sup>60</sup> SA.32163, Slovenia.

eccezionale e che le misure di restrizione non sono state un evento occasionale, ma si stanno prolungando nel tempo.

Per questo motivo la Commissione, che ha già autorizzato una quarantina di misure di aiuto ai sensi dell'articolo 107(2)(b) in settori particolarmente colpiti dalla pandemia<sup>61</sup>, tiene a sottolineare nel Quadro temporaneo i requisiti che limitano l'applicazione di questa base giuridica.

Anzitutto, per applicare l'articolo 107(2)(b) deve esserci un **collegamento causale diretto tra l'evento eccezionale e il danno subito** da ciascun beneficiario<sup>62</sup>. Si può considerare l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b) nel caso di danni causati direttamente dalle misure restrittive che impediscono di diritto o di fatto al beneficiario di esercitare la sua attività economica o una parte specifica e separabile della sua attività. La Commissione sottolinea che possono essere rilevanti sia quelle misure che impongono l'interruzione completa di un'attività economica o la sua cessazione in determinate zone (come le restrizioni relative ai voli o ad altre forme di trasporto da o verso determinati punti di partenza o destinazione), sia le misure che precludono l'accesso a specifiche categorie di clienti (come i turisti per gli hotel o i partecipanti ai viaggi di istruzione per le strutture ricettive destinate ai giovani). In presenza di queste misure, infatti, è possibile trovare un nesso diretto tra l'evento eccezionale e i danni subiti dall'impresa.

Un altro insieme di misure restrittive che può rilevare, ai fini dell'applicazione dell'articolo 107(2)(b) è costituito dalle disposizioni che introducono una soglia massima di affluenza in settori specifici o per attività specifiche (come attività di intrattenimento, fiere commerciali, eventi sportivi) a livelli sensibilmente inferiori a quelli che sarebbero raggiunti in quei luoghi applicando le regole generali di distanziamento sociale o le regole generali sulla capacità degli esercizi commerciali. La Commissione ritiene che le soglie massime di affluenza possano corrispondere di fatto a una restrizione se le misure di riduzione dell'attività economica comportano la cessazione di tutte le attività interessate o di una parte sostanziale di esse e osserva che la valutazione può essere effettuata in modo più circostanziato qualora l'impresa abbia l'obbligo giuridico di continuare a fornire il servizio o i beni in questione<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Il punto 15 del Quadro temporaneo fa riferimento in particolare ai settori dei trasporti, del turismo, della cultura, dell'accoglienza e del commercio al dettaglio e agli organizzatori di eventi annullati a causa della pandemia.

<sup>62</sup> QT, punto 15-bis.

<sup>63</sup> QT, nota 14.

Al contrario, secondo la Commissione non soddisfano i requisiti richiesti per le misure di compensazione ai sensi dell'articolo 107(2)(b) le misure restrittive generali, quali quelle di distanziamento sociale o le disposizioni sanitarie di carattere generale, incluse quelle che si limitano a tradurre i requisiti generali in forme specifiche adatte a determinati settori o tipi di luoghi.

Oltre al nesso diretto di causalità, per applicare l'articolo 107(2)(b) occorre **evitare la sovracompensazione**. Il punto 15-ter del Quadro temporaneo, introdotto con la Quinta modifica, sottolinea che "soltanto i danni causati direttamente dalle misure restrittive possono essere compensati ed è necessario procedere a una loro quantificazione rigorosa": è necessaria la dimostrazione che gli aiuti compensano esclusivamente i danni causati direttamente dalla misura restrittiva fino al livello dei profitti che il beneficiario avrebbe potuto in modo credibile generare in assenza della misura, per la parte della sua attività che ha subito una riduzione.

Infine, la Commissione precisa che "alla luce della crisi prolungata", gli effetti economici del calo della domanda o dell'affluenza imputabile alla diminuzione della domanda aggregata o alla maggiore riluttanza dei clienti a riunirsi in luoghi pubblici, mezzi di trasporto o altri luoghi, o imputabile a restrizioni applicate in modo generale non possono essere presi in considerazione nel calcolo dei danni imputabili a misure restrittive che possono essere compensati ai sensi dell'articolo 107(2)(b)<sup>64</sup>.

In tutti i casi in cui la via dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b) non è praticabile, la Commissione invita gli Stati a considerare le altre possibilità offerte dal Quadro temporaneo.

E' importante ricordare che nel Quadro temporaneo la Commissione specifica che per gli aiuti considerati compatibili ai sensi dell'art. 107(2)(b) non vale il principio "una tantum" previsto dagli Orientamenti sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione<sup>65</sup>, perché la compensazione dei danni subiti a causa dell'evento eccezionale non costituisce un aiuto al salvataggio o alla ristrutturazione ai sensi del punto 71 dei suddetti orientamenti. Perciò anche imprese che hanno ricevuto aiuti sulla base degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione nell'ultimo decennio possono essere compensate dei danni diretti subiti a causa dell'emergenza senza violare il principio "una tantum".

---

<sup>64</sup> Par. 15-ter del testo consolidato del Quadro.

<sup>65</sup> Cfr. Commissione europea, Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, 249/C 2014/01.

**Box 2 - Misure italiane approvate ex art. 107(2)(b)**

**Compensazione dei danni subiti da Alitalia**, 4 settembre 2020 (SA.58114): compensazione dei danni relativi al periodo 1° marzo-15 giugno 2020 derivanti dalle restrizioni di viaggio introdotte dall'Italia e da altri paesi

**Regime di aiuti per compensare i danni subiti dalle compagnie aeree italiane**, 22 dicembre 2020 (SA. 59029): istituzione di un fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la compensazione dei danni subiti dagli operatori nazionali del settore aereo con riguardo alle perdite direttamente causate dalla pandemia e dalle restrizioni imposte ai viaggi dall'Italia e dagli altri Stati membri tra marzo e giugno 2020 (articolo 198 del decreto legge n. 34/2020, convertito dalla legge n. 77/2020; decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 27 gennaio 2021).

**Compensazione dei danni subiti da Alitalia II**, 29 dicembre 2020 (SA. 59188): un'ulteriore compensazione per i danni diretti subiti da Alitalia tra giugno e ottobre 2020 a causa delle restrizioni di viaggio necessarie per limitare la diffusione del coronavirus, con riferimento a 19 rotte specifiche. La Commissione ha approvato la misura poiché ha ritenuto che la perdita di redditività sulle 19 rotte, dovuta alle misure di contenimento durante il periodo in questione, può essere considerata un danno direttamente connesso all'evento eccezionale.

**Misura adottata in favore di Toscana Aeroporti**, 1 marzo 2021 (SA. 59518): compensazione dei danni subiti nel periodo compreso tra il 10 marzo e il 15 giugno 2020, a seguito delle misure restrittive sui servizi di trasporto aereo internazionale e nazionale attuate dall'Italia e da altri Paesi per limitare la diffusione del virus.

**Misura a sostegno degli operatori del trasporto ferroviario di passeggeri a lunga percorrenza su linee commerciali**, 10 marzo 2021 (SA.59346): compensazione dei danni subiti tra l'8 marzo e il 30 giugno 2020 a causa della pandemia di coronavirus e delle misure restrittive che l'Italia ha dovuto attuare per limitare la diffusione del virus, ad esempio il divieto di spostamento tra regioni.

**Compensazione dei danni subiti da Alitalia III**, 26 marzo 2021 (SA.61676): ulteriore compensazione dei danni diretti subiti da Alitalia.

## **6. Aiuti alle banche nel Quadro temporaneo**

Nel Quadro temporaneo, sin dalla prima versione la Commissione ha inserito alcune precisazioni relative al settore bancario.

Anzitutto, è stato chiarito che **gli aiuti erogati alle imprese** in base al Quadro per il tramite di intermediari finanziari devono andare a beneficio delle imprese e non hanno l'obiettivo di preservare o ripristinare la redditività, la liquidità o la solvibilità dell'intermediario. La sezione 3.4 del Quadro, analizzata nella nostra circolare n. 5/2020, individua alcune condizioni che devono essere rispettate da parte dell'intermediario finanziario per mostrare di aver trasferito il vantaggio alle imprese destinatarie, minimizzando così il rischio di aiuti indiretti.

In secondo luogo, il Quadro indica che eventuali **aiuti concessi alle banche per compensare danni diretti** derivanti dalla pandemia di Covid-19 non avrebbero l'obiettivo di preservare o ripristinare la redditività, la liquidità o la solvibilità dell'intermediario.



La Commissione sottolinea che in entrambi questi scenari gli aiuti non configurano un sostegno finanziario pubblico straordinario ai sensi della disciplina europea sulla risoluzione<sup>66</sup> e, inoltre, non sarebbero valutati dalla Commissione ai sensi delle comunicazioni sugli aiuti di Stato al settore bancario, inclusa la comunicazione del 1° agosto 2013 che contiene, tra l'altro, disposizioni in tema di *burden sharing* come condizione per l'aiuto pubblico<sup>67</sup>.

Con la quarta modifica del Quadro temporaneo, è stata aggiunta un'ulteriore specificazione, nel punto 7 del Quadro, volta a coprire l'ipotesi in cui a causa della pandemia le banche dovessero aver bisogno di sostegno finanziario pubblico straordinario ai sensi della BRRD e del regolamento SRM sotto forma di liquidità, ricapitalizzazione o misure per le attività deteriorate. Il Quadro ricorda che qualora la misura di sostegno sia in forma di garanzia pubblica o ricapitalizzazione precauzionale alle condizioni di cui all'art. 32, paragrafo 4, lettera d, punti i, ii e iii della BRRD, la banca non sarebbe considerata in dissesto o a rischio di dissesto<sup>68</sup> e aggiunge che, nella misura in cui si tratti di misure prese per affrontare problemi legati alla pandemia di Covid-19, nella valutazione degli aiuti di Stato **la Commissione applicherà il punto 45 della comunicazione del 2013, che prevede un'eccezione all'obbligo di *burden sharing***<sup>69</sup>.

## **7. Le scelte rispetto al Quadro temporaneo compiute nel decreto Sostegni**

In ragione del perdurare dell'emergenza epidemiologica, il decreto legge 22 marzo 2021, n. 41 (decreto Sostegni) ha introdotto nuove misure di aiuto alle imprese, che vanno a integrare gli interventi già adottati nei decreti legge n. 18/2020 (decreto Cura

<sup>66</sup> Direttiva 2014/59/UE (BRRD) e regolamento 806/2014 (regolamento Single Resolution Mechanism).

<sup>67</sup> Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria ('comunicazione sul settore bancario del 2013', GU C 216 del 30 luglio 2013).

<sup>68</sup> L'articolo 32, comma 4, lettera d) della BRRD esclude che la banca sia in dissesto o a rischio di dissesto (*failing or likely to fail*) quando, per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro e preservare la stabilità finanziaria, il sostegno finanziario pubblico straordinario assume una delle seguenti forme: (i) garanzia pubblica a sostegno delle linee di liquidità fornite dalle banche centrali secondo le condizioni delle banche centrali; (ii) garanzia pubblica di passività di nuova emissione; (iii) ricapitalizzazione precauzionale, a condizione che il beneficiario sia solvibile e subordinatamente all'approvazione da parte della Commissione ai sensi della disciplina degli aiuti di Stato.

<sup>69</sup> Il punto 45 della comunicazione del 2013 prevede la possibilità di derogare agli obblighi di cui ai punti 43 e 44 della stessa comunicazione "se l'attuazione di tali misure metterebbe in pericolo la stabilità finanziaria o determinerebbe risultati sproporzionati".

Italia), n. 23/2020 (decreto Liquidità), n. 34/2020 (decreto Rilancio), n. 104/2020 (decreto Agosto), n. 137/2020 (decreto Ristori), n. 172/2020 (decreto Natale), come modificati dalle leggi di conversione, e dalla legge di bilancio n. 178/2021<sup>70</sup>.

Disposizioni di particolare rilievo sono contenute nei commi da 13 a 17 dell'articolo 1: il legislatore compie infatti una scelta su come avvalersi delle nuove opportunità offerte dalla Quinta modifica del Quadro temporaneo, e in particolare dall'aumento dei massimali, per un'ampia serie di misure di aiuto già previste dai precedenti decreti e per alcune nuove misure introdotte dallo stesso decreto Sostegni.

Partiamo dall'analisi di queste disposizioni per poi concentrare l'attenzione su tre novità del decreto Sostegni: il contributo a fondo perduto in favore degli operatori economici (art. 1, commi 1-9), le modifiche al regime quadro per gli aiuti da parte delle Regioni (art. 28), e il fondo per il sostegno alle grandi imprese in difficoltà (art. 37).

### **7.1 La scelta di come avvalersi dei nuovi massimali delle sezioni 3.1 e 3.12 del Quadro temporaneo (art. 1, commi 13-17)**

Come anticipato, il Quadro temporaneo e le sue successive modifiche delineano una serie di interventi che la Commissione è disponibile a considerare compatibili con le regole sugli aiuti di Stato nel contesto dell'emergenza Covid-19: spetta agli Stati membri decidere come avvalersene, tenendo conto dell'impatto della crisi nel loro contesto economico e sociale e dei profili di finanza pubblica.

L'articolo 1, comma 13 del decreto Sostegni richiama espressamente le nuove condizioni e i nuovi limiti previsti dalla quinta modifica del Quadro, sia per la sezione 3.1 sia per la sezione 3.12, per una serie di misure indicate nel Box 3.

---

<sup>70</sup> Per una visione di sintesi cfr. Assonime, Guida aggiornata alla legislazione di emergenza Covid-19, <http://www.assonime.it/attivita-editoriale/guide-saggi/Pagine/Guida-aggiornata-alla-legislazione-di-emergenza-Covid-19.aspx>.

**Box 3 - Misure richiamate nell'art. 1, comma 13, del decreto Sostegni a cui si applicano i nuovi massimali delle sezioni 3.1 e 3.12**

**Decreto Rilancio** (d.l. 34/2020, convertito dalla l. 77/2020, e successive modificazioni)

- art. 24 – disposizioni in materia di versamento Irap
- art. 25 – contributo a fondo perduto se fatturato o corrispettivi di aprile 2020 sono inferiori a 2/3 rispetto ad aprile 2019
- art. 120 – credito d'imposta per adeguamento ambienti di lavoro
- art. 129-bis – disposizioni in materia di imposte dirette e accise nel comune di Campione d'Italia
- art. 177 – esenzione IMU per settore turistico
- art. 28 – credito d'imposta per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda (modificato dal decreto legge n. 104/2020)

**Decreto Agosto** (d.l. 104/2020, convertito dalla l. 126/2020, e successive modificazioni)

- art. 78, comma 1 – esenzioni dall'imposta municipale propria per i settori del turismo e dello spettacolo
- art. 78, comma 3 – limitatamente all'IMU dovuta per l'anno 2021 per gli immobili rientranti nella categoria catastale D/3 destinati a spettacoli cinematografici, teatri e sale per concerti e spettacoli, a condizione che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate

**Decreto Ristori** (d.l. 137/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 176/2020)

- art. 1 – contributo a fondo perduto da destinare agli operatori IVA dei settori economici interessati dalle misure restrittive adottate con dpcm 24 ottobre 2020
- art. 1-bis – contributo a fondo perduto da destinare agli operatori IVA dei settori economici interessati dalle misure restrittive adottate con dpcm 3 novembre 2020
- art. 1-ter – estensione del contributo a fondo perduto ex art. 1 ad altre attività economiche
- art. 8 – credito d'imposta per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda
- art. 8-bis – credito d'imposta per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda per le imprese interessate dalle misure restrittive di cui al dpcm 3 novembre 2020
- art. 9 – cancellazione della seconda rata IMU concernente gli immobili e le relative pertinenze in cui si esercitano le attività riferite ai codici ATECO riportati nell'Allegato 1
- art. 9-bis – cancellazione della seconda rata IMU concernente gli immobili e le relative pertinenze in cui si esercitano le attività riferite ai codici ATECO riportati nell'Allegato 2
- art. 9-ter, comma 1 – cancellazione della seconda rata IMU concernente gli immobili e le relative pertinenze in cui si esercitano le attività riferite ai codici ATECO riportati nell'Allegato 2

**Decreto legge n. 172/2020**, convertito con modificazioni dalla legge n. 6/2021

- art. 2 – contributo a fondo perduto per attività dei servizi di ristorazione
- art. 2-bis – credito d'imposta per canoni di locazione (modifica art. 28, comma 5 del decreto legge 34/2020)

**Legge di bilancio 2021** (legge n. 178/2020)

- art. 1, comma 599 – esenzione versamento prima rata IMU 2021 per settori del turismo, fiere, discoteche
- art. 1, comma 602– credito d'imposta per agenzie di viaggio e tour operator (modifica art. 28, comma 5, ultimo periodo, del decreto-legge n. 34/2020)

**Decreto Sostegni** (d.l. n. 41/2021)

- art. 1, commi da 1 a 9– contributo a fondo perduto a favore dei soggetti titolari di partita IVA, a condizione che ammontare medio mensile del fatturato e dei corrispettivi dell'anno 2020 sia inferiore almeno del 30% rispetto all'ammontare medio mensile del 2019
- art. 6, commi 5 e 6 – riduzione del canone RAI per le strutture ricettive nonché di somministrazione e consumo di bevande in locali pubblici o aperti al pubblico.

Ciascuna di queste misure è caratterizzata da specifici presupposti a livello nazionale e da un budget previsionale a cui corrisponde una copertura finanziaria. Nel decreto Sostegni l'obiettivo è quello di sfruttare al massimo l'innalzamento dei massimali introdotto con la quinta modifica nella sezione 3.1 del Quadro temporaneo (sino a 1,8 milioni di euro per impresa) e nella sezione 3.12 (sino a 10 milioni di euro).

A questo fine il decreto specifica, anzitutto, che gli aiuti fruiti in base a queste misure alle condizioni e nei limiti della sezione 3.1 del Quadro temporaneo possono essere cumulati da ciascuna impresa con altri aiuti autorizzati in base alla medesima sezione (comma 14). Ciò significa, ad esempio, che se un'impresa ha già usufruito di aiuti per 800.000 euro in base a misure di aiuto autorizzate ex sezione 3.1 (anche non incluse nell'elenco), può usufruire di un ulteriore milione di euro di aiuti avvalendosi di una combinazione degli strumenti elencati nel comma 13 dell'articolo 1 (ad esempio, sulla base delle previsioni relative al versamento dell'IRAP previste dall'articolo 24 del decreto legge n. 34/2020), nel rispetto dei presupposti di ciascuna misura.

Il comma 15 aggiunge un'ulteriore possibilità per quelle imprese beneficiarie dei suddetti aiuti che, essendo state particolarmente colpite dalla crisi (riduzione di fatturato di almeno il 30% rispetto nel periodo di riferimento rispetto all'analogo periodo nel 2019) possono avvalersi anche della sezione 3.12 del Quadro temporaneo per la parziale copertura dei costi fissi non coperti. Previa presentazione di un'apposita dichiarazione in cui attestano l'esistenza delle condizioni previste dal punto 87 del Quadro temporaneo (cfr. il precedente paragrafo 3.8 di questa circolare), queste

imprese potranno avvalersi delle misure elencate al comma 13 sino al massimale di 10 milioni di euro per impresa, sempre nel rispetto dei presupposti della sezione 3.12 in termini di riduzione del fatturato e di copertura parziale dei costi fissi non coperti (70%, tranne che per le microimprese e le piccole imprese per le quali la quota è pari al 90%).

Opportunamente, a fini di certezza giuridica, il comma 17 dell'articolo 1 del decreto Sostegni precisa che ai fini delle disposizioni di cui ai commi da 13 a 16 si applica la nozione di impresa unica del regolamento de minimis (cfr. capitolo 4 di questa circolare).

Viene demandato a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze il compito di stabilire le modalità di attuazione dei commi da 13 a 15 ai fini della verifica, successivamente all'erogazione del contributo, del rispetto dei limiti e delle condizioni previsti dal Quadro temporaneo. Lo stesso decreto definirà il monitoraggio e il controllo degli aiuti.

### ***Alcune osservazioni***

La nuova disciplina contenuta nei commi da 13 a 17 dell'articolo 1 del decreto Sostegni aumenta significativamente l'ammontare degli aiuti di cui possono beneficiare le imprese italiane, soprattutto quelle più colpite dalla crisi, ponendo rimedio alle criticità che erano emerse in relazione alla soglia di 800 000 che appariva troppo stringente se applicata non a livello di persona giuridica ma guardando ai rapporti di controllo.

Opportunamente, a fini di certezza giuridica, viene chiarito che la nozione di impresa rilevante ai fini del calcolo dei massimali di aiuto è quella di impresa unica del regolamento de minimis. Appare inoltre appropriata la scelta di fare leva sulla possibilità di combinare una serie di strumenti già approvati, e dotati di copertura finanziaria, che non era stato possibile sfruttare appieno in ragione del precedente tetto di 800 000 euro per impresa.

Restano alcune questioni da chiarire, che potranno essere affrontate nel decreto del MEF.

*a. Individuazione del periodo ammissibile*

La prima riguarda l'individuazione del periodo ammissibile ai fini dell'autodichiarazione circa la sussistenza delle condizioni del punto 87 del Quadro temporaneo. L'impresa deve verificare un calo di fatturato di almeno del 30 per cento nel periodo ammissibile, laddove in base al Quadro per periodo ammissibile si intende un periodo compreso tra il 1° marzo 2020 e il 31 dicembre 2021 rispetto allo stesso periodo nel 2019.

In base al Quadro, la Commissione è disponibile a valutare positivamente sia regimi che considerino l'intero periodo marzo 2020-dicembre 2021, sia regimi che individuino come periodo ammissibile un sottoinsieme dello stesso. La questione da chiarire è se, ai fini dell'autodichiarazione di cui all'articolo 1, comma 15, del decreto Sostegni, sia rimessa all'impresa la scelta del periodo ammissibile all'interno di questo intervallo e, inoltre, si possano/debbero considerare diversi periodi ammissibili in relazione ai diversi strumenti utilizzabili. Si tratta di un profilo di grande rilievo pratico, che andrà opportunamente chiarito.

Al riguardo, analizzando le decisioni della Commissione europea di approvazione delle misure adottate dagli Stati membri in applicazione della sezione 3.12, si rileva che in alcuni casi lo Stato ha definito come periodo ammissibile un periodo più breve (o più periodi più brevi) all'interno dell'orizzonte temporale considerato dal Quadro<sup>71</sup>. In altri casi, lo Stato ha espressamente lasciato alle imprese alcuni margini di scelta con riferimento al periodo rispetto al quale calcolare il calo del fatturato. Così, ad esempio, nella misura italiana a favore del settore fieristico del 16 marzo 2021 (SA. 61294), viene stabilito che l'aiuto copre costi fissi non coperti sostenuti nel periodo compreso tra il 1° marzo 2020 e il 28 febbraio 2021, inclusi i costi sostenuti in parte di tale periodo (periodo ammissibile)<sup>72</sup>. Allo stesso modo la misura adottata dalla Germania il 20 novembre 2011 utilizza come periodo ammissibile quello tra il 1° marzo 2020 e il 30 giugno 2021, incluse parti di tale periodo (SA. 59289). Nella misura adottata

---

<sup>71</sup> Ad esempio, la misura di aiuto adottata dalla Francia il 9 marzo 2021 prevede il periodo ammissibile dal 1° gennaio 2021 al 30 novembre 2021 (SA. 61330); la misura adottata da Lussemburgo il 26 febbraio 2021 stabilisce due periodi ammissibili, da novembre 2020 a gennaio 2021 e da febbraio 2021 a giugno 2021 (SA. 61934); la misura adottata dal Belgio il 19 febbraio 2021 prevede il periodo ammissibile dal 1° aprile 2020 al 31 dicembre 2020 (SA. 61748); la misura adottata dalla Svezia il 12 febbraio 2021 prevede tre periodi ammissibili, da agosto a ottobre 2020, da novembre a dicembre 2020 e da gennaio 2021 a febbraio 2021 (SA. 60275).

<sup>72</sup> L'articolo 6, comma 3 del decreto legge 137/2020 fissa solo il momento iniziale del periodo (1° marzo 2020).

dall’Austria il 26 novembre 2020, in cui il periodo ammissibile è fissato tra il 16 settembre 2020 e il 30 giugno 2021, viene lasciata alle imprese la possibilità, per stabilire la diminuzione del fatturato, di confrontare periodi nel 2020 o 2021 con periodi nel 2019 utilizzando un periodo di osservazione, che comprenda uno o più mesi collegati nel tempo, o due periodi di osservazione di uno o più mesi ciascuno, collegati nel tempo (SA. 58661)<sup>73</sup>.

*b. Quantificazione delle perdite*

La seconda questione riguarda l’individuazione delle perdite per le quali si provvede alla copertura parziale ai sensi della sezione 3.12. Il punto 87 del Quadro temporaneo prevede di fare riferimento alle perdite risultanti dal conto profitti e perdite relativo al periodo ammissibile (escluse le perdite per riduzione di valore una tantum) ma consente anche di ottenere aiuti sulla base delle perdite previste. Anche per questo aspetto è importante che il decreto fornisca indicazioni su come procedere. Il Quadro si limita a indicare infatti che l’importo definitivo dell’aiuto dovrà essere determinato dopo il realizzo delle perdite sulla base di conti certificati o, con un’adeguata giustificazione fornita dallo Stato membro alla Commissione (ad esempio in relazione alle caratteristiche o alle dimensioni di determinati tipi di imprese) sulla base di conti fiscali. I pagamenti eccedenti l’importo finale dell’aiuto dovranno essere recuperati, attraverso il sistema di controllo che dovrà essere posto in essere dal decreto MEF.

*c. Divieto di cumulo con aiuti per gli stessi costi ammissibili*

La terza questione riguarda il cumulo tra gli aiuti. Il Quadro temporaneo è chiaro sulla possibilità di cumulare gli aiuti delle sue sezioni con aiuti de minimis e indica inoltre che le misure di aiuto adottate in base al Quadro temporaneo possono essere cumulate tra loro conformemente alle disposizioni di ciascuna sezione del Quadro. Al riguardo, il punto 87 del QT dispone che gli aiuti nell’ambito della sezione 3.12 non possono essere cumulati con altri aiuti **per gli stessi costi ammissibili**.

---

<sup>73</sup> La decisione precisa che in tal modo ci sono per le imprese dieci periodi di osservazione dal 16 settembre 2020 al 30 giugno 2021, che corrispondono a nove mesi pieni dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021 e un mezzo mese dal 16 al 30 settembre 2020. Nella seconda opzione il calo del fatturato è calcolato sulla base della differenza tra la somma del fatturato dei periodi di osservazione nel 2020/2021 e la somma del fatturato nei corrispondenti periodi nel 2019.

Per assicurare una corretta applicazione della disciplina da parte delle imprese sarà utile chiarire le conseguenze pratiche di questo vincolo, indicando in particolare se sia o meno possibile combinare i massimali delle sezioni 3.1 e 3.12, nel rispetto dei relativi presupposti, anche nell'ambito di un medesimo strumento (ad esempio, ai fini dell'applicazione dell'articolo 24 del decreto Rilancio).

## **7.2 Contributo a fondo perduto per gli operatori economici sino a 10 milioni di fatturato**

L'articolo 1, commi 1-9, del decreto Sostegni introduce una nuova misura di aiuto diretta ad un'ampia platea di operatori economici colpiti dall'emergenza epidemiologica, con un budget di oltre 11 miliardi di euro.

Si tratta di un contributo a fondo perduto a favore dei soggetti titolari di partita IVA, residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, che svolgono attività d'impresa, arte o professione o producono reddito agrario.

Il contributo non spetta ai soggetti la cui attività risulti cessata alla data di entrata in vigore del decreto, ai soggetti che hanno attivato la partita IVA dopo l'entrata in vigore del decreto, agli enti pubblici di cui all'articolo 74 e agli intermediari finanziari e società di partecipazione di cui all'articolo 162-bis del TUIR.

Possono beneficiare del contributo gli operatori con ricavi o compensi non superiori a 10 milioni di euro, nel secondo periodo d'imposta antecedente a quello di entrata in vigore del decreto.

Condizione per beneficiare del contributo è che l'ammontare medio mensile del fatturato e dei corrispettivi dell'anno 2020 sia inferiore almeno del 30 per cento rispetto all'ammontare medio mensile del fatturato e dei corrispettivi dell'anno 2019 (in questo caso il periodo ammissibile risulta identificato dalla norma)<sup>74</sup>. Ai soggetti che hanno attivato la partita IVA dal 1° gennaio 2019 il contributo spetta anche in assenza di questo requisito.

L'ammontare del contributo a fondo perduto viene determinato in misura pari all'importo ottenuto applicando una percentuale alla differenza tra l'ammontare medio mensile del fatturato e dei corrispettivi dell'anno 2020 e l'ammontare medio mensile del

---

<sup>74</sup> Per la determinazione corretta di tali importi, si fa riferimento alla data di effettuazione dell'operazione di cessione di beni o di prestazione dei servizi.



fatturato e dei corrispettivi dell'anno 2019. Tale percentuale è pari al 60 per cento per i soggetti con ricavi e compensi non superiori a 100.000 euro; al 50 per cento per quelli tra 100.000 e 400.000 euro; al 40 per cento per quelli tra 400.000 e 1 milione di euro; al 30 per cento per quelli tra 1 milione e 5 milioni di euro; al 20 per cento per quelli tra 5 e 10 milioni di euro.

In ogni caso il contributo non può essere superiore a 150.000 euro, né può essere inferiore a mille euro per le persone fisiche e a duemila euro per gli altri soggetti.

Il contributo a fondo perduto non concorre alla formazione della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'Irap.

In alternativa, a scelta irrevocabile del contribuente, il contributo a fondo perduto può essere riconosciuto nella sua totalità sotto forma di credito d'imposta, da utilizzare esclusivamente in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241<sup>75</sup>.

Per ottenere il contributo, i soggetti interessati devono presentare un'istanza, esclusivamente in via telematica anche per il tramite di intermediari abilitati, all'Agenzia delle entrate, entro sessanta giorni dalla data di avvio della procedura telematica per la presentazione delle istanze. Viene fatto rinvio a un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate per le modalità, i contenuti e i termini dell'istanza, che è stato adottato il 23 marzo 2021 e modificato il 29 marzo<sup>76</sup>. Per le modalità di erogazione del contributo, il regime sanzionatorio e le attività di controllo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni sul contributo a fondo perduto per le imprese di minori dimensioni contenute nell'articolo 25, commi da 9 a 14 del decreto-legge n. 34/2020 (decreto Rilancio) convertito, con modificazioni dalla legge n. 77/2020<sup>77</sup>.

### **7.3 Modifiche del regime-quadro previsto dal decreto Rilancio**

L'articolo 28 del decreto legge Sostegni modifica le disposizioni contenute nel decreto legge n. 34/2020 (decreto Rilancio) che riguardano le diverse tipologie di aiuti di Stato che possono essere concesse da regioni, province autonome, altri enti territoriali e

---

<sup>75</sup> Occorre presentare il modello F24 esclusivamente tramite i servizi telematici resi disponibili dall'Agenzia delle Entrate.

<sup>76</sup> <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/contributi-a-fondo-perduto-at>.

<sup>77</sup> Sull'articolo 25 del decreto Rilancio cfr. circolare Assonime n. 22/2020.

Camere di commercio, a valere su risorse proprie, in conformità alle diverse sezioni del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato.

La modifica è volta ad aggiornare il quadro normativo nazionale alle ultime modifiche introdotte nel Quadro temporaneo. Con la modifica dell'articolo 54 del decreto legge n. 34/2020, vengono pertanto previsti per gli aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, agevolazioni fiscali e di pagamento, garanzie, prestiti e partecipazioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 54 l'aumento dei massimali di aiuto fino a 1,8 milioni di euro (270.000 euro per le imprese operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura e 225.000 per le imprese operanti nella produzione primaria di prodotti agricoli) e la possibilità di avvalersi dell'estensione temporale fino al 31 dicembre 2021.

Inoltre, in applicazione della nuova disposizione del Quadro temporaneo, che consente la conversione degli strumenti rimborsabili in sovvenzioni dirette (v. paragrafo 3.5 di questa circolare), viene previsto che le misure concesse ai sensi del Quadro nella forma di anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti o altri strumenti rimborsabili possono essere convertite in altre forme di aiuto, come le sovvenzioni, purché la conversione avvenga entro il 31 dicembre 2022 e siano rispettate le condizioni di cui alla sezione 3.1 del Quadro (nuovo comma 7-quater dell'articolo 54).

È prevista la possibilità di avvalersi della proroga al 31 dicembre 2021 anche per gli aiuti sotto forma di garanzie su prestiti (articolo 55 del decreto legge 34/2020), degli aiuti sotto forma di tassi di interesse agevolati per i prestiti alle imprese (articolo 56 del decreto legge 34/2020), degli aiuti per la ricerca e sviluppo in materia di Covid (abrogazione del comma 5 dell'articolo 57), degli aiuti in forma di sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia (articolo 60) e degli aiuti sotto forma di sostegno a costi fissi non coperti (articolo 60-bis). Per questi ultimi è previsto l'aumento del massimale di aiuto a 10 milioni di euro (comma 5 dell'articolo 60-bis) in applicazione della modifica prevista per la sezione 3.12 del Quadro temporaneo.

Infine, con la modifica dei termini contenuti nel secondo comma dell'articolo 61 del decreto legge n. 34/2020, viene stabilito che le diverse tipologie di aiuti previsti dagli articoli da 54 a 60-bis del decreto legge n. 34/2020 sono concessi entro il 31 dicembre 2021 o entro una data successiva eventualmente stabilita dalla Commissione mediante ulteriori modifiche del Quadro. Per gli aiuti concessi sotto forma di agevolazioni fiscali, il termine di concessione dell'aiuto coincide con la data in cui deve essere presentata

da parte del beneficiario la dichiarazione fiscale relativa all'annualità 2020 a all'annualità 2021.

#### **7.4 Sostegno alle grandi imprese**

L'articolo 37 del decreto Sostegni prevede la creazione di un apposito fondo per l'anno 2021 diretto, tramite la concessione di prestiti, ad assicurare la continuità operativa delle **grandi imprese in temporanea difficoltà finanziaria** a causa della crisi economica connessa con l'emergenza epidemiologica da Covid-19. La dotazione del fondo è di 200 milioni di euro.

Beneficiarie dell'aiuto sono le grandi imprese, come definite dalla normativa europea, cioè le imprese con 250 o più dipendenti e con fatturato superiore a 50 milioni di euro o con bilancio superiore a 43 milioni.

Ai sensi del comma 3, si considerano in temporanea difficoltà finanziaria le imprese che presentano flussi di cassa prospettici inadeguati a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate o che si trovano in situazione di difficoltà come definita all'articolo 2, punto 18, del regolamento (UE) n. 651/2014, ma che presentano prospettive di ripresa dell'attività.

In linea con quanto disposto dal Quadro temporaneo, non possono, in ogni caso, beneficiare della misura le grandi imprese che si trovavano già in difficoltà, ai sensi del regolamento europeo, alla data del 31 dicembre 2019. Infatti, le regole più flessibili introdotte dalla terza modifica del Quadro sono applicabili esclusivamente alle microimprese e piccole imprese<sup>78</sup>.

Per le grandi imprese in temporanea difficoltà, il fondo opera concedendo aiuti nella forma di **finanziamenti agevolati** a condizione che si possa ragionevolmente presumere il rimborso integrale entro il termine massimo di 5 anni. Le misure sono concesse nei limiti stabiliti dal Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato (sui prestiti agevolati, cfr. in particolare la sezione 3.3 del Quadro). Sono escluse le imprese del settore bancario, finanziario e assicurativo.

---

<sup>78</sup> Comunicazione della Commissione del 29 giugno, di modifica del Quadro temporaneo. Cfr. circolare Assonime n. 21/2020.

Il Fondo può concedere finanziamenti anche alle imprese in amministrazione straordinaria<sup>79</sup>, tramite la concessione di prestito diretto alla gestione corrente, alla riattivazione ed al completamento di impianti, immobili e attrezzature industriali nonché per le altre misure indicate nel programma presentato.

Sulla base di apposita convenzione con il Ministero dello sviluppo economico, la gestione del Fondo può essere affidata a organismi in house. È demandata a un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la definizione di criteri, modalità e condizioni per l'accesso all'intervento del Fondo e per la verifica della sussistenza dei presupposti per il rimborso del finanziamento. L'efficacia delle disposizioni dell'articolo 37 è subordinata all'approvazione della Commissione europea sulla base della normativa in materia di aiuti di Stato.

Il Direttore Generale

**Micossi**

---

<sup>79</sup> Ai sensi del decreto legislativo n. 270/1999 e del decreto legge n. 347/2003, convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39 e successive modificazioni e integrazioni.