

Osservazioni tecniche delle Regioni al Reg. 1407/2013 con relative proposte di modifica

Oltre ad una breve introduzione in tema di impostazione della nozione di aiuto de minimis, le osservazioni delle Regioni da inserire nella domanda 13 della consultazione della Commissione riguardano in estrema sintesi:

1. La richiesta di introduzione di una soglia di XXX euro (1000 / 3000 euro) per singolo finanziamento individuale sotto la quale il contributo non essendo in grado singolarmente di incidere sullo scambio tra Stati membri non rileva nemmeno ai fini del plafond triennale per impresa unica,
2. La richiesta di modifica di alcune parti puntuali del Reg. 1407/2013 resisi necessari / opportuni dalla prassi attuativa di questi anni

Di seguito sono illustrate le richieste con relative motivazioni e proposte di articolato.

* *

Breve introduzione circa una diversa ipotesi di impostazione pro-futuro della nozione di aiuto de minimis

Il regime “de minimis” è stato istituito (peraltro non con un regolamento, ma in via interpretativa, nell’ambito della Comunicazione sugli aiuti alle PMI del 1992) allo scopo di risolvere i casi di piccoli aiuti evitandone la notifica, in un’epoca in cui tutti i progetti di aiuto dovevano essere notificati. Per aiuti di piccola entità che, in quanto tali, non distorcevano gli scambi, si intendevano aiuti di importo non superiore a 50.000 Ecu, per ogni tipologia di spesa, in tre anni. Si trattava allora di una misura di semplificazione.

Oggi la gestione del “de minimis” è molto più complessa di quella di tutti gli aiuti esentati ed è caduta la sua motivazione che pareva servire come semplificazione possibilità di fornire rapida liquidità alle imprese anche per aiuti al funzionamento, non ammessi secondo altri regimi. Ciò in quanto le notifiche sono sostanzialmente sostituite a favore appunto di regimi inquadri sempre più in esenzione da notifica come la stessa Commissione suggerisce con la politica della SAM. L’utilità del “de minimis” oggi starebbe nella possibilità di coprire quegli aiuti non ammissibili in esenzione che per il loro importo ridotto non sono suscettibili di distorcere gli scambi e, soprattutto, di esonerare da adempimenti amministrativi complessi aiuti di piccolissima entità.

Si dovrebbe dunque partire dal presupposto che è di piccola entità un aiuto piccolo in sé stesso: che cioè non sia rilevante in quanto tale, a prescindere da chi ne sia beneficiario. Si dovrebbe dunque sostituire il principio secondo cui sono di piccola entità gli aiuti concessi ad una impresa unica che, sommati tra loro, non superano un determinato importo nel triennio, con quello che considera piccolo ciò che è effettivamente piccolo, essendo irrilevante la somma di diversi piccoli aiuti ed anche il fatto che questi riguardino imprese fra loro collegate. Per far ciò la soglia dovrebbe essere drasticamente tagliata fino a poche migliaia di euro.

Si potrebbero stabilire anche importi diversi a seconda della tipologia di aiuto. Ad esempio, si potrebbe stabilire una soglia base (per singolo aiuto non frazionabile) ad esempio di 1.000 € (come nei casi della formazione della partecipazione a fiere e missioni o di aiuti in ESL sotto forma di garanzia (anche nel caso di garanzie su prestiti per liquidità che, in quanto aiuti al funzionamento, non potrebbero essere accordate in esenzione).

* *

1. Con riferimento alla introduzione di una soglia di “piccoli aiuti individuali”

La presente richiesta da parte delle Regioni ha come priorità ai fini della richiesta di proroga della disciplina aiuti di Stato.

La richiesta evidenzia anche con un supporto di dati specifici per alcuni bandi di alcune Regioni (es. formazione, partecipazione a fiere, ..) nonché con determinati strumenti di aiuto (es. finanziamenti agevolati e garanzie) oppure in linea generale grazie ad estrazioni mirate da RNA-sezione trasparenza; tali dati sono altrettanto allegato al presente documento, con riferimento ad esempi relativi a bandi e contributi regionali come ricavabili anche da RNA.

Le motivazioni alla base della richiesta possono riassumersi come segue:

- nessuna incidenza sullo scambio tra Stati membri di piccoli aiuti individuali per le imprese con venir meno di uno degli elementi di cui all’art.107.1 TFUE
- necessità, anche in linea con la politica della Commissione ai fini della SAM, di effettività della disciplina aiuti in modo tale da rendere incisiva ed efficace, anche secondo il principio di sussidiarietà, la disciplina aiuti in modo da concentrarsi sulle effettive misure potenzialmente distorsive
- semplificazione e diminuzione degli oneri amministrativi per gli Stati membri secondo i principi di proporzionalità ed efficacia della azione amministrativa

Infatti, le imprese sono frequentemente beneficiarie di piccoli aiuti – spesso erogati sotto forma di servizi agevolati o di sconto sulle prestazioni – di cui sono beneficiarie soprattutto piccole e medie imprese, della cui natura ed importo spesso il beneficiario nemmeno si rende conto o tiene memoria.

A titolo esemplificativo, si pensi agli sconti che fanno le camere di commercio sul costo dello stand in una fiera, a piccoli aiuti per l’acquisto del registratore di cassa, alle poche centinaia di euro imputabili alle imprese per la partecipazione di propri dipendenti alla formazione multaziendale. Senza contare le iniziative organizzate da enti pubblici (come ad esempio le Camere di Commercio) a beneficio delle imprese (seminari, incontri fra compratori e venditori, ecc.), di cui è incerta la natura di aiuto di Stato. Si tratta di aiuti che spesso non superano qualche centinaio di euro (a volte poche decine, come può dimostrare anche statisticamente una qualsiasi estrazione da parte dello Stato direttamente in RNA).

La natura e le caratteristiche di tali aiuti comporta che le imprese possano dimenticarsene quando sono chiamate a rilasciare la dichiarazione “*de minimis*” e, nel caso in cui esista un Registro Nazionale degli aiuti di Stato, impone oneri amministrativi sproporzionati all’entità degli aiuti, che si aggiungono agli adempimenti richiesti dal regolamento “*de minimis*”: individuazione dell’impresa unica e del relativo perimetro (con valutazioni non sempre oggettive rispetto alla nozione di influenza dominante) e relativa verifica del massimale dell’impresa unica (e non meramente beneficiaria come lo era nel precedente reg. 1998/2006).

Sotto il profilo della concorrenza, tali finanziamenti di piccolo importo sono ad oggi qualificabili come aiuti spesso inseriti all'interno di regimi più ampi e, presi singolarmente, non sono minimamente in grado di distorcere gli scambi e non influiscono sulla logica del massimale triennale stabilito dal regolamento 1407/2013.

Per semplificare le procedure e ridurre l'onere amministrativo (ragione che ha giustificato l'introduzione nel regolamento di molte altre semplificazioni e forzature ben più significative: a cominciare dalla limitazione del calcolo degli aiuti a quelli concessi da ogni singolo Stato membro), sarebbe opportuno stabilire un importo al di sotto del quale (o entro il quale) un singolo finanziamento anche inserito in un regime di aiuti più ampio e sia di importo piccolo su stessa richiesta del beneficiario o a seguito di calcolo dell'ESL (ma che non sia conseguenza del frazionamento di un aiuto di maggiore entità) non venga preso in considerazione ai fini del calcolo del massimale triennale.

Precedenti in questo senso si possono trovare nel settore agricolo dove si considerano compatibili aiuti per servizi di consulenza fino ad un importo di 1.500 € per consulenza (artt. 22, 39 e 46 ABER), o premi fino ad un valore di 1.000 € (art. 24). Sono aiuti esentati dal regolamento 702/2014, ma nella logica dell'irrilevanza e della semplificazione.

La proposta delle Regioni non modificherebbe l'impianto del regolamento, né la logica che lo ispira e non avrebbe controindicazioni di sorta. Non rallenterebbe pertanto la prevista proroga del regolamento vigente né altererebbe il meccanismo del plafond triennale deminimis per impresa unica, in quanto riterrebbe semplicemente non incidente sugli scambi tra Stati membri importi di finanziamenti singolarmente sotto i 1.000 euro.

Nella prassi saranno poi certamente da prevenire, in fase di impostazione delle misure, e monitorare, anche in fase di controllo, eventuali artificiosi frazionamenti di concessioni alle imprese al solo scopo di far rientrare il beneficio in questa categoria. Si esclude altresì che per tali importi così bassi, presi singolarmente, che le imprese (intese come imprese uniche) mirino a partecipare massivamente da più amministrazioni bandi per tali contributi al solo fine di non fare aumentare il proprio plafond deminimis, in quanto la spesa stessa di tale ricerca massiva potrebbe essere anche maggiormente dispendiosa rispetto ai benefici eventualmente acquisiti.

Proposta di modifica

A.1. Al terzo considerando del regolamento 1407/2013 aggiungere la seguente frase:

“Tuttavia, ai fini del calcolo del massimale non si deve tener conto di piccoli aiuti che, singolarmente, non superino l'importo di 1.000 EUR. Tali aiuti non possono essere la conseguenza del frazionamento di aiuti di importo superiore.”

In alternativa

A.2. Al posto dell'integrazione del 3° considerando, si propone di aggiungere un considerando 3 bis del seguente tenore:

“Alcuni aiuti, per la loro ridotta entità, non sono in grado in sé stessi di incidere sugli scambi, a condizione che non siano il frutto del frazionamento di aiuti di maggiore importo; è pertanto opportuno escludere tali aiuti dal calcolo del massimale triennale. Si ritiene che l'importo di tali aiuti possa essere fissato in 1.000 EUR.”

B. Sia che si opti per la prima che per la seconda ipotesi, aggiungere all'art. 3, 2° comma la seguente frase:

“Ai fini del calcolo del suddetto massimale non si tiene conto di aiuti il cui importo non superi i 1.000 EUR di cui sia stata beneficiaria un'impresa che costituisca l'impresa unica.”

* *

2. Con riferimento alle altre richieste di modifica del Reg. 1407/2013

Rispetto alla presente tematica, premesso che al momento non è stato distribuito un nuovo testo di proposta di Regolamento, le Regioni, a seguito di confronto interno relativo alla prassi attuativa del Regolamento stesso, hanno valutato la necessità di proporre alcune modifiche e precisazioni del Regolamento al fine di superare quelle parti del Regolamento che hanno comportato criticità o hanno denotato una certa mancanza di chiarezza interpretativa e che quindi richiedono una revisione/semplificazione/modifica al testo del Regolamento.

Di seguito sono indicate e brevemente illustrate le tematiche che sinteticamente possono riassumersi come segue, cercando di seguire l'ordine delle questioni secondo premesse e articolato del Regolamento stesso:

- **inserimento del riferimento alla NOA nelle premesse del Regolamento:** si suggerisce di effettuare un esplicito riferimento alla Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto del 2016, facendo presente che solo in caso di presenza di tutti gli elementi dell'art. 107.1 TFUE, può essere applicato il presente Regolamento.
Tale precisazione è utile per chiarire di evitare ogni eventuale automatismo in tema di finanziamenti pubblici qualora nel dubbio si pensi di utilizzare come inquadramento giuridico di chiusura il Reg. 1407/2013 senza preventivo vaglio degli elementi dell'art. 107.1 TFUE coerentemente specificati dalla Comunicazione citata solo nel 2016;
- **il tema dell'export – già fatto presente come mancata correlazione con le regole FESR che permettono l'internazionalizzazione di imprese e le regole aiuti che impongono il divieto all'export:** le Regioni avevano già fatto presente tale questione nel documento relativo alle interferenze tra disciplina aiuti e regole fondi SIE soprattutto per la linea internazionalizzazione prevista per il fondo FESR.
Le Regioni pertanto richiedono una eliminazione, almeno per il Reg. 1407/2013, della previsione, trattandosi convenzionalmente di non-aiuto che quindi può riconoscere spese generiche di funzionamento.
In subordine, si chiede quantomeno una riflessione in relazione alla possibilità di emendare la attuale formulazione testuale anche tenendo conto dell'evoluzione tecnologica in tema ad esempio di e-commerce (esistono alcuni quesiti in e-wiki che non paiono fornire chiarezza sull'intera materia) nonché eventualmente procedendo ad una interpretazione orientata delle disposizioni in tema di WTO/OMC che preveda la possibilità di tutti quei sussidi che non siano legati direttamente ai quantitativi e/o ai prezzi di merce esportata;
- **definizione di impresa unica ai fini della semplificazione almeno delle lett. c. e d. dell'art. 2.2 del deminimis:** si premette che la definizione di impresa unica derivante dalla

giurisprudenza della Corte di Giustizia per il caso cd benzinai olandesi, pur avendo una sua *ratio* per il caso specifico deciso dalla Corte, non dovrebbe essere estesa *tout court* al caso di imprese beneficiarie dell'applicazione del Regolamento *deminimis*; si osserva altresì che la definizione di impresa unica in realtà risulta essere una parte della nozione di impresa collegata prevista nel diritto UE per ben altri scopi (la definizione della dimensione di impresa), anche per finalità diverse dalla applicazione della disciplina aiuti di Stato.

Pertanto, si chiede una riflessione circa la modifica e/o semplificazione di tale nozione, in modo tale di rendere più semplice per le Amministrazioni nonché per le imprese beneficiarie la applicazione della disposizione di cui all'art. 2.2 del Regolamento ed il calcolo individuale (anche da parte delle imprese stesse) del proprio corrispettivo *plafond deminimis* esistente, garantendo certezza giuridica per entrambe le parti (e relativa difficoltà rispetto ad elusioni e connessa semplicità nei controlli).

La richiesta delle Regioni nasce da difficoltà emerse dall'esperienza nell'applicazione della nozione di impresa unica soprattutto tutte quelle volte in cui, le Pubbliche Amministrazioni non hanno i mezzi istruttori e di indagine (anche *ex post*) sufficienti per effettuare una verifica *ex ante* né un controllo *ex post* efficaci soprattutto rispetto a quei requisiti in tema di influenza dominante che si basano su valutazioni caso per caso spesso non automatiche/oggettive. Si parla soprattutto delle casistiche relativi alla influenza dominante da patto parasociale oppure accordo tra soci oppure da contratto che sono esplicitate nelle definizioni di cui alle lett. c) e d) dell'art. 2.2. Tali definizioni di cui alle lettere citate non possono essere oggettivate e richiedono ulteriore lavoro istruttorio e controllo supplementare che appare non coerente con l'ottica di semplificazione della nozione di *deminimis* nonché non proporzionale rispetto al beneficio per le imprese rispetto agli oneri amministrativi sottesi alla concessione di tale beneficio.

Spesso tali "influenze dominanti" (es. da contratto, da patto parasociale non pubblico, ..) non sono tracciate né tracciabili in modo automatico anche perché, per legge, non sempre sono rese pubbliche (es. patti parasociali sono pubblici solo per le società quotate in borsa) oppure sulla base di contratti non sempre le clausole relative alla influenza dominante sono esplicite a tal punto da poter dichiarare con certezza l'esistenza di una impresa unica se non a seguito di una valutazione giuridica spesso complessa giuridicamente; tali oneri istruttori *ex ante* nonché i relativi controlli *ex post* sulla base delle autodichiarazioni costituiscono un aggravio amministrativo improprio e non proporzionale rispetto alla natura delle imprese finanziate ed al beneficio da esse ricevuto.

Una modifica/eliminazione di Reg. 1407/2013 su tali lett. c) e d) dell'art. 2.2 renderebbe le istruttorie ed i relativi controlli più automatici ed oggettivi e non richiederebbe valutazioni soggettive caso per caso, anche rispetto alla esperienza maturata con il registro nazionale, rispetto ad altri dati che già sono pienamente certificanti senza intervento delle PPAA (come i requisiti relativi alle lett. a) e b) dell'art. 2.2).

La eliminazione di tali due lettere renderebbe quindi il Reg. *de minimis* uno strumento più agevole ed immediato, scevro da complesse interpretazioni soggettive di sorta e corrispondente agli attuali poteri di istruttoria e controllo delle PPAA.

Da ultimo rimangono difficoltà di interpretazione rispetto alla nozione di impresa unica rispetto ai trust ed ai professionisti (associati o meno)

- **una richiesta di semplificazione generale, almeno ai fini del de minimis, sulla valutazione dell'impresa unica rispetto alla interposta persona fisica:** dal punto di vista giuridico, ai fini dell'impresa unica ed a differenza della nozione di PMI, non deve essere calcolata l'interposta persona fisica; tuttavia la Commissione, sulla base dei quesiti da parte degli Stati membri, ha risposto che tale valutazione debba essere effettuata caso per caso con un vaglio circa la natura della interposta persona fisica, ossia se essa in realtà non stia invece agendo in qualità di attività economica.

Questa interpretazione non è minimamente condivisibile, se si pensa che porterebbe al seguente paradosso: se una persona titolare di una ditta individuale controllasse, ad esempio una società di capitali, le due imprese farebbero impresa unica, mentre se la stessa persona controllasse due società di capitali, le due società resterebbero imprese autonome.

Il problema è del resto affrontato dal Reg. 1408/2013 a proposito della "famiglia agricola", laddove al quarto considerando, stabilisce che *"...tali criteri devono garantire che i singoli membri di una persona giuridica o di un gruppo di persone fisiche o giuridiche non siano considerati, per questa unica ragione, come imprese collegate"*. Ed in questi casi di tratta di persone fisiche tutte titolari di attività di impresa nell'ambito della famiglia agricola (es. impresa agricola, agriturismo, cantina vinicola, ..)

Le Regioni pertanto richiedono, a fini di semplificazione e chiarezza normativa nonché certezza giuridica circa il trattamento di situazioni ricorrenti ed analoghe (es. professionisti, imprenditori individuali, ...), di introdurre una premessa in tema di esclusione dal computo dell'impresa unica della figura dell'interposta persona fisica; la premessa in oggetto potrebbe pertanto essere simile a quanto previsto nel considerando 4 dell'attuale Regolamento in cui, nella parte finale ritiene che *"le imprese che non hanno relazioni tra di loro eccetto il loro legame diretto con lo stesso organismo pubblico non sono considerate"* inserite nel computo dell'impresa unica;

- **l'eliminazione del divieto di acquisto veicoli per trasporto merci o la sua attenuazione in caso di acquisto per finalità ambientale:** si chiede una modifica delle premesse del Reg. de minimis e dell'art. 3.2 in relazione alla parte in cui *"Gli aiuti «de minimis» non possono essere utilizzati per l'acquisto di veicoli destinati al trasporto di merci su strada"*: tale formulazione può essere aggiornata pertanto alle correnti esigenze delle imprese soprattutto in un momento di modifica tecnologica del settore degli autoveicoli nonché del settore del trasporto merci su strada (vedasi logistica/trasporti commerciali legata all'e-commerce).

In subordine, proprio per facilitare il cambiamento tecnologico del settore automobilistico del settore trasporto merci ancorandolo a solidi ed opportuni motivi imperativi di interesse generale, si chiede la possibilità di aggiungere che tale divieto non opera per acquisti di autoveicoli a basse emissioni ed a nullo impatto ambientale; tale opzione infatti oltre a fornire una opzione aggiuntiva per il de minimis, permetterebbe per le PPAA la possibilità di effettuare bandi sia con l'art. 36 GBER (con il relativo complesso metodo di calcolo del costo ammissibile) sia con il Reg. 1407/2013

permettendo alle imprese la scelta tra le due regole previste dai due Regolamenti solo sulla base della richiesta quantitativa di finanziamento o dell'autovalutazione rispetto a deminimis ricevuti;

- **riformulazione dell'art. 3.7 al fine di permettere la decurtazione della sola quota eccedente il plafond deminimis:** si chiede la possibilità in prima battuta di eliminare il par. 7 dell'art. 3 nella parte in cui prevede *“Qualora la concessione di nuovi aiuti «de minimis» comporti il superamento dei massimali pertinenti di cui al paragrafo 2, nessuna delle nuove misure di aiuto può beneficiare del presente regolamento”* permettendo il mantenimento dell'aiuto almeno pro-quota del plafond deminimis disponibile.

La richiesta tiene conto della funzione e nozione di aiuto deminimis soprattutto rispetto al fatto che nel 2013 è anche stata introdotta la nozione di impresa unica e che quindi l'eventuale superamento del plafond deminimis ex post potrebbe non essere causato direttamente dall'impresa beneficiaria ma da una valutazione diversa del perimetro dell'impresa unica.

Come ha statuito la Corte (Sentenza del 14 febbraio 1990 nella Causa *Francia/Commissione*, C-301/87, in *Raccolta* 1990, p. I-307), la Commissione non può vietare la concessione di aiuti a causa di una irregolarità formale, quando gli aiuti stessi potrebbero rivelarsi compatibili. E se l'aiuto risulterà solo parzialmente incompatibile (ad esempio perché si sono superate le intensità previste o se ad una grande impresa si sono applicate le maggiorazioni riservate alle PMI, o perché sono stati mal calcolati i sovraccosti), il recupero riguarderà solo l'importo eccedente.

Ciò perché il recupero non ha lo scopo di sanzionare un comportamento dello Stato, ma quello di evitare che un aiuto possa falsare la concorrenza e gli scambi in misura contraria al comune interesse.

La previsione dell'art. 3, comma 7 dei regolamenti “de minimis” – così è scritta e interpretata – è di fatto una sanzione, mentre le condizioni di concorrenza sarebbero garantite semplicemente dal recupero dell'importo eccedente il massimale.

- **riformulazione dell'art. 4.3 e 4.6 (prestiti e garanzie) al fine di eliminare il riferimento alle condizioni previste dal diritto interno per il fallimento:** le Regioni, fermo restando comunque il mantenimento dell'esclusione relativa alle imprese in fallimento, chiedono l'eliminazione della dizione di seguito barrata *“il beneficiario non è oggetto di procedura concorsuale per insolvenza o non soddisfa le condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori”*.

La richiesta nasce dall'impossibilità per le PPAA, ai sensi del diritto interno, di dichiarare o anticipare uno stato di insolvenza prima che ciò sia stabilito secondo le procedure del diritto fallimentare e prima che sia richiesta dai creditori e formalmente avviata una procedura di insolvenza; l'anticipazione da parte di una Pubblica Amministrazione di uno stato di insolvenza non certificato secondo le normali procedure comporterebbe per l'impresa un conseguente danno, da parte di un soggetto pubblico che non ha nemmeno i poteri di indagine e valutazione economica proprie di un tribunale fallimentare.