

Il sistema delle garanzie e gli aiuti di Stato



Principali regole e vincoli comunitari

Premessa: il lavoro dell'IPI nell'ambito del progetto Go Network

Incarico della Regione Veneto all'IPI per la prestazione di collaborazione e consulenza tecnico specialistica nella realizzazione ed esecuzione del progetto Go Network (con riferimento alla materia degli aiuti di Stato e degli strumenti di garanzia)

Nel dettaglio:

I ° fase: (conclusa)

Realizzazione della prima parte del rapporto IPI, concernente l'analisi e la trattazione delle regole comunitarie in materia di aiuti di Stato, con particolare riferimento agli strumenti di garanzia, e partendo dallo studio dei prodotti diffusi nell'ambito della WP1 del progetto Go Network;

II ° fase: (in corso)

Realizzazione della seconda parte del rapporto IPI, concernente l'analisi degli strumenti operanti e/o da costruire nei territori scelti nell'ambito del progetto "Go Network", con riferimento ai seguenti 4 paesi:

- Italia;
- Polonia;
- Austria;
- Repubblica Ceca

Gli aiuti di Stato: le norme fondamentali nel Trattato UE ...



Art. 87 (ex 92)

- definizione di aiuto di stato
- incompatibilità degli aiuti di stato con il mercato comune
- deroghe al divieto di aiuti di stato

Art. 88 (ex 93)

obbligo di notifica dei regimi di aiuto alla Commissione UE
da parte degli stati membri

Definizione di Aiuto di Stato

Trasferimento di risorse statali

trasferimento di risorse statali (comprendenti le risorse dei bilanci nazionali, regionali e locali, delle banche e fondazioni pubbliche, ecc.)

Vantaggio economico

vantaggio economico che l'impresa non avrebbe ottenuto nel corso normale della sua attività.

Selettività

Il criterio della "selettività" è quanto differenzia un aiuto di Stato dalle cosiddette "misure generali". Un regime è considerato "selettivo" quando, ad esempio, esiste discrezionalità e quando il regime si applica solo a una parte del territorio di uno Stato membro.

Effetti sulla concorrenza e sugli scambi

A tal fine, non è necessario che il beneficiario esporti: anche in assenza di esportazione l'aiuto può favorire la produzione nazionale ed avere un impatto sugli scambi in quanto le possibilità delle imprese con sede in altri Stati membri di esportare i loro prodotti nel mercato di questo Stato membro ne sono diminuite.

E gli strumenti di garanzia? Come si collocano nell'ambito della materia "Aiuti di Stato"?



Da ricordare che la garanzia è una forma di aiuto, da utilizzare in alternativa ad altre forme di aiuto (concessione di prestiti a tasso agevolato, sovvenzioni, esenzioni fiscali ...)

Ma quando possiamo definire una garanzia un aiuto di Stato?

A differenza di altre forme di aiuto, la garanzia presenta alcune peculiarità nell'ambito dell'analisi volta a statuire se la misura statale comporta effettivamente un vantaggio a favore di alcune imprese o talune produzioni

(in particolare, per quanto concerne la necessità di determinare e quantificare il vantaggio)

Questo argomento è stato illustrato nella prima parte del rapporto IPI

Nel caso in cui le misure statali volte alla concessione di garanzie prevedano la creazione di fondi ...

... e/o l'intervento di diversi soggetti, l'analisi del regime di aiuto comporta alcune difficoltà inerenti l'individuazione del o degli effettivi beneficiari, che potrebbero anche non essere le sole imprese beneficiarie delle garanzie. L'approccio della Commissione è diverso a seconda dei diversi soggetti coinvolti

Questo argomento è stato illustrato nella seconda parte del rapporto IPI

In fatto di regole sugli aiuti di Stato, per quanto concerne la Comunicazione sulle Garanzie, dobbiamo tenere a mente che ...

Nel suo *Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato - Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009*, documento di consultazione adottato il 7 giugno 2007, la Commissione prevede di riesaminare la Comunicazione sulle garanzie per integrarvi l'esperienza acquisita e decidere se modificare le norme e i criteri vigenti. Questo riesame dovrebbe avvenire tra il 2007 ed il 2008. Gli Stati membri ed i terzi interessati saranno invitati a presentare le loro osservazioni.

La determinazione del vantaggio

La questione base è costituita dal calcolo del vantaggio a livello del mutuatario

In realtà, in alcuni casi le garanzie possono comportare la presenza di aiuti a favore di diversi soggetti .
L'analisi volta a verificare la presenza di un vantaggio a favore di un determinato soggetto (investitore, fondo di garanzia, mutuatario, mutuante, ecc.) può divenire piuttosto complessa (v. slides successive)

Quando l'autorità pubblica concede la garanzia a condizioni che non potrebbero essere accettate da un investitore privato, l'intervento costituisce aiuto (è presente il vantaggio per l'impresa/muatario).

L'elemento di aiuto (o vantaggio) contenuto in una garanzia risiede nel fatto che lo Stato membro si fa carico del rischio (non pagamento dei crediti da parte del mutuatario)

Per essere aiuto, chiaro che devono sussistere anche le altre 3 condizioni poste dall'art. 87, par. 1!

Il vantaggio è quindi legato alla remunerazione del fattore rischio



Il tasso di interesse per il prestito ottenuto dal mutuatario grazie alla garanzia dello Stato

Sottratto

Il tasso di interesse per il prestito che il mutuatario avrebbe ottenuto in assenza di garanzie

Dedotto il corrispettivo pagato per la garanzia

Se il corrispettivo corrisponde ad una giusta remunerazione del fattore rischio (se cioè copre la differenza tra i due tassi d'interesse), la garanzia non comporta alcun vantaggio per il mutuante

Il calcolo del vantaggio

Aiuti individuali

Il calcolo dovrebbe avvenire secondo il metodo seguente:

calcolo *“...allo stesso modo dell'equivalente sovvenzione dei prestiti agevolati, assumendo come contributo in conto interessi la differenza tra il tasso di mercato e quello conseguito grazie alla garanzia statale, previa deduzione dei corrispettivi versati”*

Oltre a questi metodi di calcolo, la Commissione è disposta a valutare, in sede di notifica delle misure, qualsiasi altro metodo obiettivamente giustificato e generalmente riconosciuto.

Quota indicata al 20% (punto 3.4 della comunicazione sulle garanzie)

Regime di aiuto

Il calcolo dovrebbe avvenire secondo il metodo seguente (i 2 metodi indicati nella slide sono comunque intercambiabili):

“l'equivalente sovvenzione può essere “determinato in misura pari alla differenza tra a) l'importo garantito del debito in essere, moltiplicato per il fattore di rischio (la probabilità dell'inadempimento), e b) i corrispettivi pagati, ossia (importo garantito moltiplicato per il rischio) meno il corrispettivo “

$$ES = Ig \cdot R - C$$

Altre condizioni, tra le quali pare utile sottolineare la quota minima dell'operazione del mutuante che non deve essere assistita da garanzia

L'individuazione del beneficiario



L'analisi della misura deve riguardare i diversi soggetti coinvolti nell'operazione al fine di individuare i potenziali beneficiari dell'aiuto

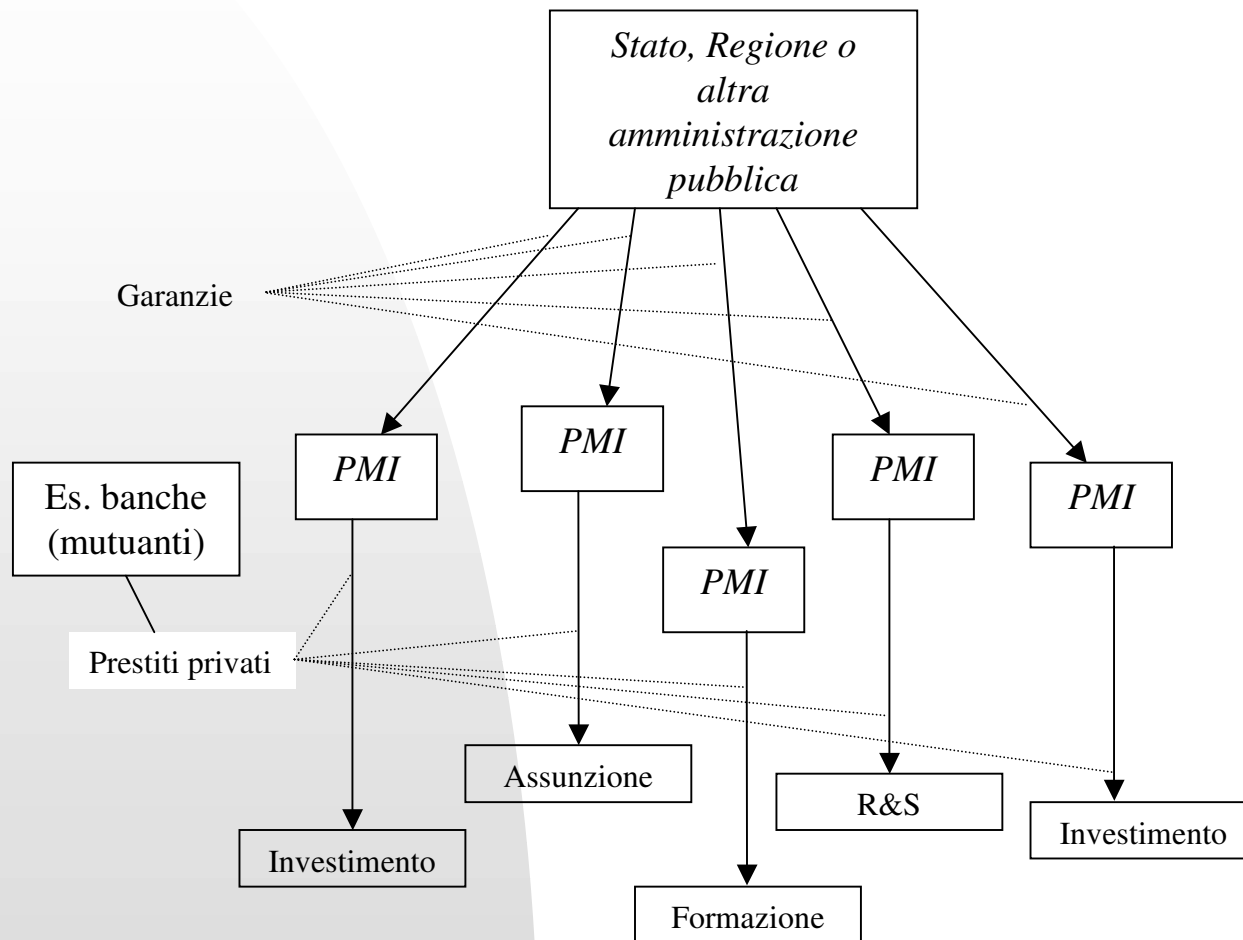
Questi, infatti, potrebbero essere, ad esempio, i privati che partecipano alla costituzione del fondo ed i soggetti gestori del fondo stesso oltre, che, evidentemente, le imprese beneficiarie delle garanzie)

Ad esempio, il regime austriaco denominato NÖ Bürgschaften GmbH (NOEBEG), prevede una partecipazione al fondo dello Stato (entità federata "Niederösterreich"), delle Camere di commercio e di alcune banche

I "rapporti paese" (WP1) non forniscono informazioni sufficienti per permettere una classificazione delle varie organizzazioni di garanzia al credito secondo gli schemi classici della materia "Aiuti di Stato"

L'analisi del vantaggio ai diversi livelli

Schema A: concessione di garanzie direttamente dallo Stato



Lo schema A è quello più semplice ed è preso in considerazione dalla comunicazione sulle garanzie, che si pone il problema di determinare la presenza di aiuto a livello dei mutuatari (PMI nello schema) o dei mutuanti (es. le banche che concedono i prestiti)

Le garanzie che implicano aiuti al mutuante

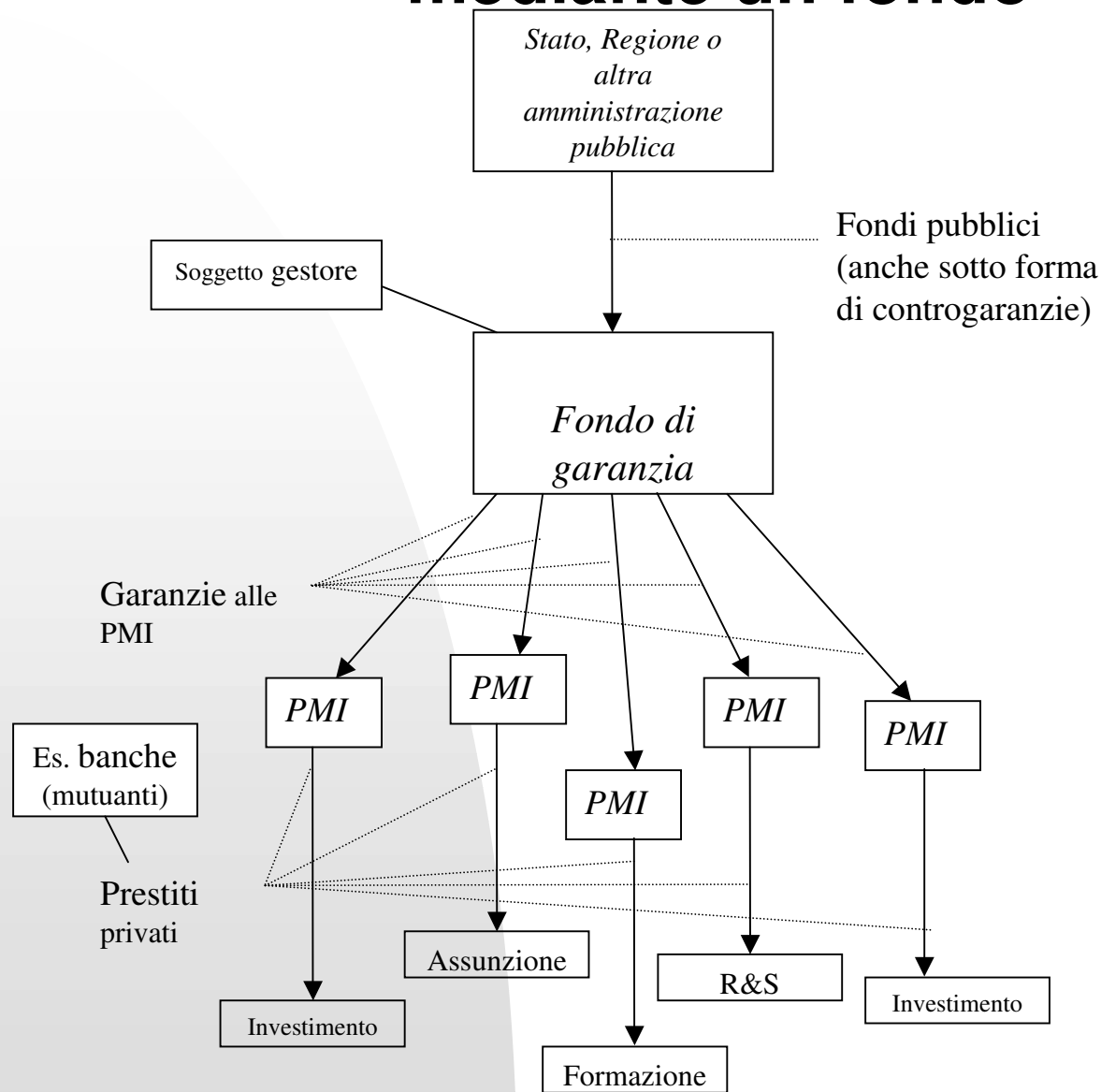
La Commissione stessa, nella citata comunicazione, menziona alcuni esempi in cui può sussistere un aiuto al mutuante:

- per effetto dell'aumento della copertura da cui è assistito il credito,
- nell'ipotesi in cui una garanzia statale venga concessa a posteriori per un prestito o per altra obbligazione pecuniaria preesistente, senza un'adeguata modifica delle condizioni dell'obbligazione principale,
- nell'ipotesi in cui il prestito garantito venga utilizzato per rimborsare un prestito non garantito al medesimo istituto di credito.

Tutti i benefici derivanti dall'intervento dello Stato e dall'utilizzo di risorse pubbliche, in altri termini, dovrebbero essere trasferiti alle imprese (PMI nello schema)

Le garanzie che implicano benefici a favore del mutuante possono costituire aiuti al funzionamento **in principio vietati.**

Schema B: concessione di garanzie mediante un fondo



Anche in questo schema si può dunque riscontrare la possibilità di aiuto ai mutuanti, come già illustrato nell'esempio dello schema A. Si aggiunge, tuttavia, la possibilità che l'intervento dello Stato comporti vantaggi a favore del fondo e/o del gestore del fondo. Un tale aiuto verrebbe qualificato di aiuto al funzionamento, con le conseguenze già illustrate.

Le garanzie e la compatibilità sulla base delle regole classiche in materia di aiuti di Stato

Una volta individuati i beneficiari e, laddove necessario, determinato l'ammontare dell'equivalente sovvenzione, occorre che la misura rispetti determinate regole di compatibilità adottate dalla Commissione, che si basano sugli obiettivi perseguiti (es. R&S, investimento iniziale, occupazione, ecc.).

... discipline e negli orientamenti relativi agli aiuti di natura orizzontale, regionale e settoriale”, ai quali, da qualche anno, si aggiungono i cd. regolamenti di esenzione

Pare tuttavia utile menzionare brevemente il possibile diverso approccio che potrebbe prevalere nei futuri regolamenti di esenzione. La Commissione, infatti, si pone il problema del calcolo dell'intensità dell'aiuto e dell'esistenza di “misure d'aiuto trasparenti”, vale a dire quelle misure in cui il valore dell'aiuto può facilmente essere quantificato, e di misure non trasparenti.

Se le versioni finali, adottate, dei futuri regolamenti dovessero contenere queste disposizioni, **gli aiuti concessi sotto forma di garanzia** non ricadrebbero nel loro campo di applicazione (fatta salva l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 1 del progetto di regolamento de minimis) di detti regolamenti e **non sarebbero pertanto esentati dalla notifica**

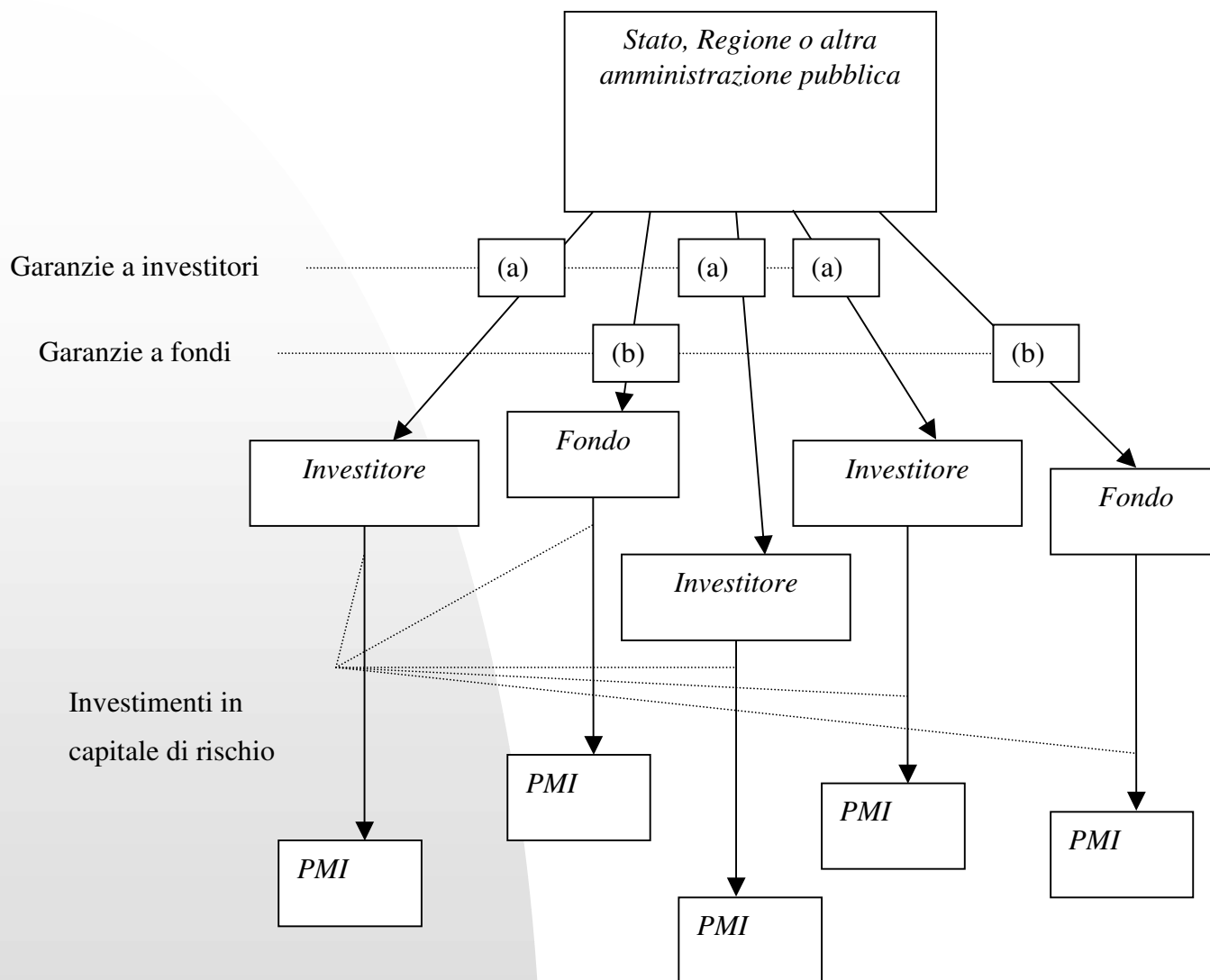
Garanzie e capitale di rischio: cenni

Come precisato nella *Comunicazione aiuti di Stato e capitale di rischio*, è probabile che le garanzie “...concesse dallo Stato in favore di investimenti in capitale di rischio contengano un elemento di aiuto all’investitore, rispetto a quanto avviene solitamente con le tradizionali garanzie sui prestiti, le quali sono di norma considerate come aiuti al mutuatario piuttosto che al mutuante”

La citata comunicazione (GU n. C 235 del 21.8.2001) prevede, infatti, diverse tipologie di utilizzo dello strumento “garanzia” :

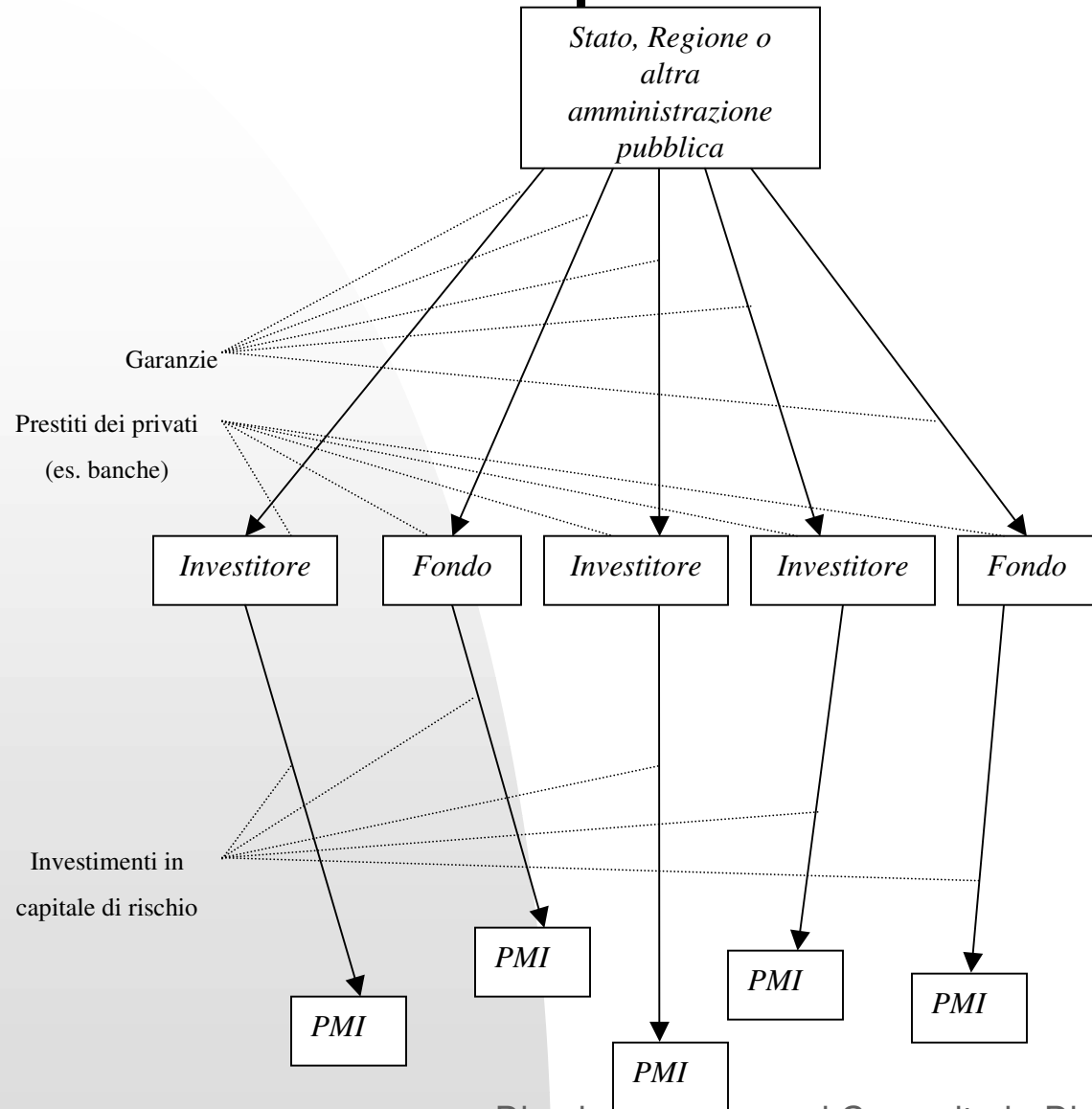
- garanzie prestate in favore di investitori in capitale di rischio o di fondi di capitale di rischio a copertura di una parte delle perdite legate agli investimenti (*schema C – v. slides successive*),
- garanzie prestate in relazione ai prestiti in favore di investitori/fondi per investimenti in capitale di rischio (*schema D – v. slides successive*).

Schema C: garanzie in favore di investitori o fondi per investimenti in capitale di rischio



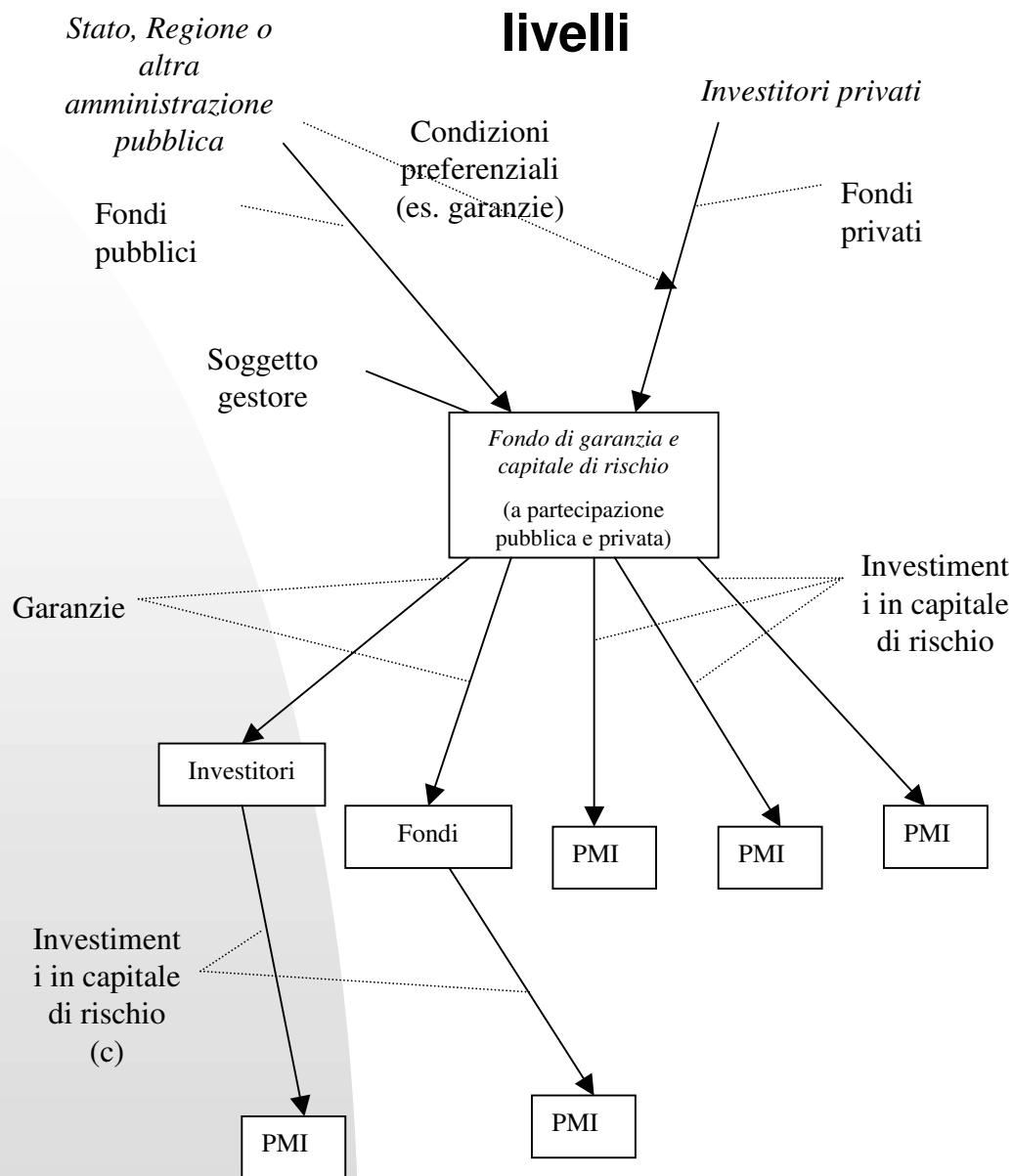
Nello *schema C*, le garanzie sono prestate in favore di investitori in capitale di rischio (a) o di fondi di capitale di rischio (b) a copertura, ad esempio, di una parte delle perdite legate agli investimenti in capitale di rischio effettuati presso le piccole e medie imprese (PMI) beneficiarie dell'intervento. Come già osservato, queste garanzie avrebbero come funzione fondamentale quella di incentivare gli investitori o i fondi a fornire il loro capitale alle imprese. La garanzia interverrebbe a causa di un fallimento del mercato, in questo caso, per essere considerato compatibile con il mercato, il vantaggio a favore degli investitori dovrebbe limitarsi all'importo minimo necessario per rimediare ai fattori che causano la disfunzione del mercato.

Schema D: garanzie in relazione a prestiti in favore di investitori/fondi per investimenti in capitale di rischio



Nello *schema D*, le garanzie sono volte a permettere agli investitori o ai fondi di ottenere prestiti per investimenti in capitale di rischio presso piccole e medie imprese (PMI). Questa struttura, apparentemente semplice, potrebbe comunque comportare difficoltà inerenti alcune condizioni specifiche relative agli aiuti di Stato al capitale di rischio

Schema E: struttura ipotetica di misura di capitale di rischio che prevede l'utilizzo della strumento "garanzia" a diversi



La struttura potrebbe anche avvicinarsi a quella classica della creazione di un fondo a capitale pubblico e privato, dove lo Stato offre delle condizioni preferenziali al privato per incentivarlo a partecipare al fondo. Il Fondo potrebbe effettuare direttamente investimenti in capitale di rischio presso piccole e medie imprese (PMI) o concedere garanzie ad investitori o fondi. Gli investitori ed i fondi, a loro volta, effettuano investimenti in capitale di rischio presso piccole e medie imprese (PMI) (schema E).