

Aiuti di Stato: la Commissione favorisce la Germania e gli altri paesi del Nord?

di Giampaolo Galli e Giorgio Musso

7 novembre 2020

Nei giorni scorsi, la Commissaria alla Concorrenza ha reso noto che circa metà degli aiuti di Stato notificati alla Commissione nel 2020 riguardano la sola Germania. Questo dato ha indotto alcuni a pensare che in Germania l'intervento pubblico nell'economia riscuota maggiore interesse che in Italia e che nei confronti di questo paese, e di altri paesi del Nord, ci sia un occhio di riguardo della Commissione. Tali convinzioni si fondano però su un'imprecisa interpretazione dei dati forniti dalla Commissaria, perché i dati si riferiscono a misure notificate, il che non implica necessariamente che siano state anche approvate dalla Commissione. Inoltre, non tutti gli aiuti autorizzati sono stati effettivamente erogati dai diversi paesi. I dati sui bilanci pubblici nel 2020 evidenziano infatti che la Germania e gli altri paesi del Nord non stiano intervenendo più dell'Italia. Quanto agli aiuti di Stato in senso proprio, gli ultimi dati disponibili indicano che la Germania spende di più dell'Italia e che ciò è dovuto esclusivamente alla spesa per la tutela ambientale, che gode di una deroga rispetto al generale divieto agli aiuti di Stato. La Germania spende per questa finalità l'1,18 per cento del Pil contro lo 0,05 per cento dell'Italia. Al netto della tutela ambientale invece, gli aiuti di Stato nei due paesi sono pressoché identici. Ciò è vero anche nel confronto con gli altri paesi del Nord e con la media dell'Unione Europea.

* * *

La Commissaria alla Concorrenza Margrethe Vestager ha recentemente illustrato alcune prime evidenze in materia di aiuti di Stato nel periodo della pandemia, dalle quali risulta che più della metà dei 3.000 miliardi di aiuti notificati dai paesi membri siano riconducibili alla sola Germania.¹ La notizia è

¹ Si veda: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/speech-evp-vestager-state-aid-event-organised-berliner-gesprachskreis-zum-europaischen_en

stata ripresa da diversi quotidiani nazionali, il che ha alimentato la doppia convinzione che la Germania sia più propensa all'intervento pubblico del resto d'Europa e che su questo tema riceva un trattamento di favore da parte della Commissione Europea a danno dell'Italia e degli altri paesi.² Tali convinzioni si fondano in realtà su un'imprecisa interpretazione dei dati forniti dalla Commissaria. In primo luogo, i dati comunicati si riferiscono a misure notificate, il che non implica necessariamente che siano state anche approvate dalla Commissione. Inoltre, non tutti gli aiuti autorizzati sono stati concretamente erogati dai diversi paesi.³ Pertanto, occorre una verifica sulla base di dati effettivi, che sono di due tipi. Da un lato vi sono i dati sugli interventi di bilancio complessivi attuati nel corso del 2020. Dall'altro vi sono gli aiuti autorizzati dalla Commissione ed effettivamente elargiti dai vari paesi membri; questi ultimi dati, pubblicati dalla stessa Commissione nel maggio scorso, si fermano purtroppo al 2018.

Gli interventi a carico dei bilanci pubblici nel 2020

La Tavola 1 riporta i disavanzi di bilancio del 2019 e quelli previsti dalla Commissione Europea per il 2020.⁴ Come si vede, l'Italia aumenterebbe in quest'anno il suo deficit di 9,2 punti di Pil (da 1,6 per cento nel 2019 a 10,8 per cento nel 2020); si noti che la previsione della Commissione Europea è identica a quella pubblicata dal governo nella Nodef. La Germania invece aumenterebbe il disavanzo pubblico di 7,5 punti, dunque meno dell'Italia. Quasi tutti gli altri paesi europei registrerebbero un aumento minore di quello dell'Italia; fra i paesi del Nord, solo l'Austria avrebbe un aumento maggiore di quello dell'Italia. Con riferimento all'intera area dell'Euro nel suo complesso quindi l'aumento del deficit nel 2020 (8,2 punti di Pil) è inferiore a quello italiano. In parte, questi risultati dipendono dalla differente intensità della recessione nei diversi paesi. Per ovviare a questo problema, si può guardare ai bilanci strutturali, pur nella consapevolezza che le stime sono molto incerte, specialmente in una situazione di grave crisi come l'attuale (si vedano le ultime tre colonne della Tav. 1). Ciò che emerge è che l'Italia peggiorerebbe il deficit al netto del ciclo di 3,9 punti di Pil, più di quanto stia avvenendo in media nell'area dell'euro e nella UE (3,5 per cento) e un po' meno della Germania (4,3 per cento). Questi dati confermano le conclusioni a cui era giunta una nota

² Si veda:

https://www.repubblica.it/economia/2020/10/30/news/aiuti_di_stato_in_germania_il_50_di_quelli_authorized_dalla_ue-272398515/

³ In particolare, la Commissaria Vestager ha osservato come solamente 340 miliardi degli aiuti approvati fino a giugno siano stati effettivamente spesi, di cui un terzo dalla Francia, il 28 per cento dalla Germania, un quinto dalla Spagna e appena l'8 per cento dall'Italia.

⁴ Si veda: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en.pdf

dell'Osservatorio CPI del giugno scorso, che sulla base dei dati allora disponibili argomentava l'assenza di rilevanti differenze nella dimensione degli interventi del governo tedesco e di quello italiano⁵.

Naturalmente, solo una piccola parte degli interventi attuati per contrastare la recessione in corso hanno la natura di aiuti di Stato. Nel paragrafo che segue si analizzano gli ultimi dati disponibili al riguardo, che, come si è detto, arrivano fino al 2018.

Gli aiuti di stato

In un Rapporto pubblicato nel maggio di quest'anno dalla Commissione Europea è riportata la spesa per aiuti di Stato sostenuta nel 2018 dai vari paesi dell'Unione.⁶ Dal Rapporto emerge come l'Italia spenda meno non solo della Germania, ma anche del resto d'Europa.⁷ Questa differenza di spesa è dovuta quasi per intero ad un minor finanziamento di misure a favore dell'ambiente. È importante osservare che la normativa in vigore (ante pandemia) consentiva di derogare al generale divieto di aiuti di Stato previsto dall'articolo 107 del TFUE per varie finalità considerate compatibili con il mercato unico.⁸ Sono tra l'altro derogate dalla disciplina generale le misure a favore della tutela ambientale, dello sviluppo regionale, della ricerca e sviluppo, della cultura e dell'occupazione, nonché di altri obiettivi di comune interesse per l'Unione. In particolare, l'ammissibilità degli aiuti a beneficio dell'ambiente è sancita dal Regolamento 733 varato dal Consiglio Europeo nel 2013. Attraverso tale atto normativo, il Consiglio ha permesso infatti alla Commissione di adottare ulteriori regolamenti che individuino le categorie di aiuti compatibili con il mercato interno, tra le quali figurano per l'appunto anche quelle relative alla salvaguardia ambientale. Su questa base giuridica quindi, la Commissione ha potuto emanare il Regolamento 651 del 2014, e più specificatamente, la Comunicazione del 2014 contenente la disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia.⁹

⁵ Si veda: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-le-misure-economiche-della-germania-per-combattere-la-crisi>

⁶ Si veda:

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2019.pdf

⁷ I dati sulla spesa riportati nel Rapporto considerano tutti gli aiuti di Stato compatibili con il mercato unico ad eccezione di quelli rivolti al settore agricolo, ittico e ferroviario, e tengono conto sia dell'esborso effettivo sostenuto dallo Stato che di quello potenziale, dove quest'ultimo deriva ad esempio dalle garanzie statali concesse sui prestiti.

⁸ La normativa è disponibile al link:

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html

⁹ La versione aggiornata dei tre provvedimenti citati è rappresentata rispettivamente dal Regolamento 1588/2015 del Consiglio Europeo, dal Regolamento 972/2020 della Commissione Europea e dalla Comunicazione del 2020.

Tornando ai dati, nel 2018 la spesa per aiuti di Stato è stata di poco superiore ai 123 miliardi di euro, circa lo 0,77 per cento del prodotto interno lordo dell'intera Unione Europea.¹⁰ Come si vede dalla Tavola 2, l'Italia ha speso per aiuti di Stato lo 0,31 per cento del Pil (5,4 miliardi). Non siamo andati perciò lontani dalle cifre erogate da Grecia (0,30 per cento), Lussemburgo (0,24 per cento) ed Irlanda (0,16 per cento), risultando quindi il quarto paese con la spesa più bassa d'Europa in percentuale del Pil (si veda anche la Fig. 1). Ben 24 paesi su 28 hanno pertanto stanziato maggiori risorse rispetto all'Italia a favore delle rispettive attività produttive nazionali. Alcuni, come Spagna, Regno Unito e Olanda, hanno impiegato fondi in misura lievemente superiore all'Italia, mentre la maggior parte dei paesi del Nord e dell'Est Europa ne hanno invece utilizzati sensibilmente di più. Tra i paesi che spendono di più dell'Italia rientrano anche Germania e Francia. La prima ha erogato aiuti per 1,45 punti percentuali di Pil (48 miliardi di euro) e la seconda per 0,79 (18 miliardi).

Come si è detto, la minor spesa dell'Italia rispetto al resto d'Europa è prevalentemente dovuta alle modeste somme stanziato per gli aiuti a favore della tutela ambientale. Su questo fronte, l'Italia ha infatti erogato risorse appena pari allo 0,05 per cento del Pil, contro una media europea pari allo 0,43 per cento (Fig. 2). Il divario con l'Europa risulta in realtà ancor più marcato laddove l'Italia venga paragonata ad alcuni specifici paesi. La Germania, ad esempio, ha finanziato misure in ambito ambientale per circa 40 miliardi di euro, una cifra corrispondente all'1,18 per cento del Pil e decisamente superiore agli 864 milioni elargiti dall'Italia. Posto in altri termini, più dell'80 per cento della spesa complessiva sostenuta nel 2018 dai tedeschi è andata a sovvenzionare misure a favore dell'ambiente, mentre la stessa quota in Italia ammontava ad appena il 16 per cento. Al netto degli aiuti per la protezione ambientale, la spesa dell'Italia risulta invece sostanzialmente identica a quella della Germania: 0,26 per cento del Pil la prima, 0,27 per cento la seconda. Seppur con discrepanze più contenute, simili considerazioni valgono anche nel confronto con altri paesi dell'Unione, come Danimarca (1 per cento del Pil), Svezia (0,65 per cento), Finlandia (0,57 per cento) e l'Austria (0,32). Nel complesso, sono ben 25 i paesi che hanno erogato maggiori risorse rispetto all'Italia per la protezione dell'ambiente. Gli unici paesi ad aver infatti stanziato meno fondi sono Portogallo e Malta. In conclusione, escludendo gli aiuti per la tutela dell'ambiente, la spesa per aiuti di Stato dell'Italia risulta non molto

¹⁰ I valori riportati nella nota possono differire lievemente da quelli del Rapporto per gli aggiornamenti ai dati da parte della Commissione; per consultare i dati più recenti di veda: https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/explore/all/COMP_TOP_2019?lang=en&display=card&sort=category

diversa da quella delle generalità dei paesi europei. La vera differenza sta nel fatto che gli altri paesi spendono molto di più per la tutela dell'ambiente.

Tav. 1: Saldi di bilancio
(in percentuale di Pil)

	Indebitamento netto			Indebitamento netto strutturale		
	2019	2020	Variazione	2019	2020	Variazione
Belgio	-1,90	-11,20	-9,30	-3,30	-6,80	-3,50
Germania	1,50	-6,00	-7,50	0,90	-3,40	-4,30
Estonia	0,10	-5,90	-6,00	-2,00	-4,10	-2,10
Irlanda	0,50	-6,80	-7,30	-0,50	-5,50	-5,00
Grecia	1,50	-6,90	-8,40	2,80	-0,10	-2,90
Spagna	-2,90	-12,20	-9,30	-4,00	-6,00	-2,00
Francia	-3,00	-10,50	-7,50	-3,30	-5,10	-1,80
Italia	-1,60	-10,80	-9,20	-1,90	-5,80	-3,90
Cipro	1,50	-6,10	-7,60	0,00	-4,80	-4,80
Lettonia	-0,60	-7,40	-6,80	-2,20	-5,70	-3,50
Lituania	0,30	-8,40	-8,70	-1,30	-7,70	-6,40
Lussemburgo	2,40	-5,10	-7,50	2,40	-2,20	-4,60
Malta	0,50	-9,40	-9,90	-1,70	-6,90	-5,20
Olanda	1,70	-7,20	-8,90	0,30	-4,60	-4,90
Austria	0,70	-9,60	-10,30	-0,80	-6,60	-5,80
Portogallo	0,10	-7,30	-7,40	-1,40	-3,30	-1,90
Slovenia	0,50	-8,70	-9,20	-1,90	-6,90	-5,00
Slovacchia	-1,40	-9,60	-8,20	-2,80	-7,80	-5,00
Finlandia	-1,00	-7,60	-6,60	-1,70	-5,30	-3,60
Area Euro	-0,60	-8,80	-8,20	-1,30	-4,80	-3,50
UE 27	-0,50	-8,40	-7,90	-1,30	-4,80	-3,50

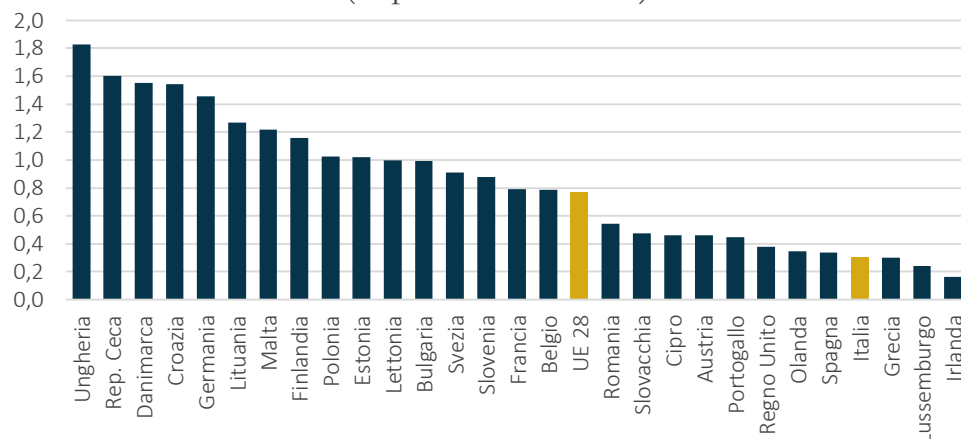
Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Commissione UE

Tav. 2: Spesa in aiuti di Stato nel 2018 per paese e settore
(in percentuale di Pil)

	Tutela ambientale	Sviluppo regionale	Ricerca e sviluppo	Altro	Totale
Germania	1,18	0,03	0,05	0,19	1,45
Danimarca	1,00	0,01	0,06	0,50	1,55
Rep. Ceca	0,93	0,27	0,22	0,17	1,60
Bulgaria	0,76	0,21	0,01	0,01	0,99
Svezia	0,65	0,04	0,03	0,19	0,91
Estonia	0,61	0,04	0,05	0,32	1,02
Finlandia	0,57	0,03	0,42	0,14	1,16
Lituania	0,40	0,17	0,05	0,65	1,27
Slovenia	0,40	0,07	0,12	0,29	0,88
Romania	0,36	0,12	0,02	0,05	0,55
Austria	0,32	0,01	0,07	0,06	0,46
Croazia	0,29	0,28	0,01	0,96	1,54
Belgio	0,25	0,03	0,25	0,26	0,79
Olanda	0,22	0,00	0,04	0,08	0,35
Francia	0,22	0,14	0,07	0,36	0,79
Lettonia	0,20	0,11	0,04	0,65	1,00
Cipro	0,20	0,00	0,02	0,24	0,46
Polonia	0,20	0,27	0,16	0,39	1,03
Ungheria	0,20	0,82	0,27	0,54	1,83
Slovacchia	0,20	0,15	0,02	0,11	0,48
Regno Unito	0,18	0,01	0,08	0,11	0,38
Lussemburgo	0,16	0,01	0,01	0,06	0,24
Irlanda	0,10	0,02	0,02	0,02	0,16
Grecia	0,10	0,07	0,01	0,12	0,30
Spagna	0,06	0,02	0,03	0,23	0,34
Italia	0,05	0,06	0,04	0,15	0,31
Malta	0,01	0,16	0,00	1,04	1,22
Portogallo	0,00	0,26	0,05	0,14	0,45
UE 28	0,43	0,07	0,07	0,21	0,77

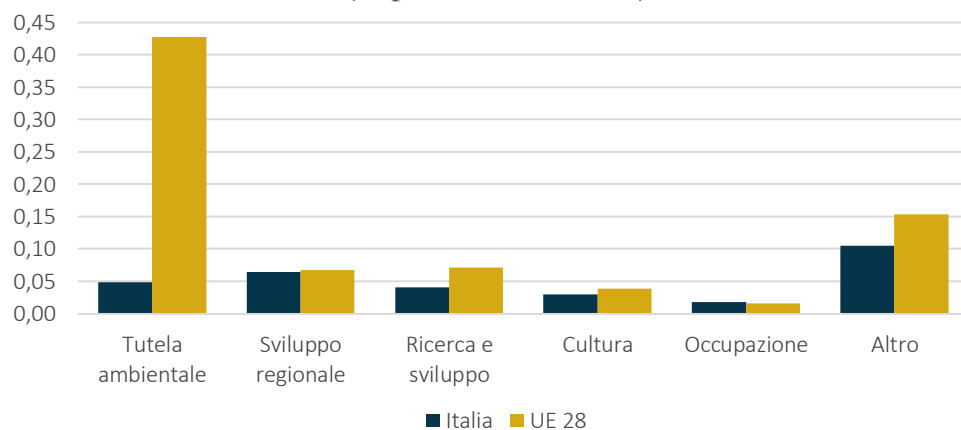
Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Commissione UE

Fig. 1: Spesa in aiuti di Stato nel 2018 per paese
(in percentuale di Pil)



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Commissione UE

Fig. 2: Spesa in aiuti di Stato nel 2018 per settore
(in percentuale di Pil)



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Commissione UE