

SIPOTRA, 25 ottobre 2021

PNRR E VALUTAZIONE DEGLI AIUTI DI STATO NEL SETTORE DELLA MOBILITÀ

Intervento avv. Rino Caiazzo

1. Introduzione: l'apertura di una nuova fase economica

L'esplosione della pandemia da Covid-19 ha profondamente mutato le nostre vite, sconvolto molte abitudini individuali e collettive e posto in crisi alcune tra le dinamiche sociali e di sviluppo che oramai si ritenevano consolidate.

A ben vedere, però, non è stata la prima fase dell'emergenza ad aver indotto i cambiamenti più significativi; anzi, è proprio l'attuale momento di ripresa economica a far registrare – e, come si evidenzierà a breve, a richiedere – una decisa revisione nei metodi e negli strumenti di sostegno e *governance* dei fenomeni economici e sociali.

È sufficiente, sul punto, soffermarsi ad osservare la profonda differenza, prima di tutto politica, che intercorre tra la risposta europea alla crisi dei fondi sovrani del 2008, basata sul taglio del *deficit* pubblico, e quella messa in campo oggi, con l'approvazione del New Generation EU, il più grande piano di investimenti mai finanziato dall'Unione Europea.

La portata innovativa di tale strumento è, come noto, di assoluta rilevanza, anche e soprattutto nel settore dei trasporti. Invero, nell'ambito degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza redatto dal Governo italiano, al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili è assegnata la quota più alta dei fondi europei stanziati per il nostro Paese, pari a poco meno di 40 dei 191 miliardi di euro complessivamente riservati all'Italia¹, a cui devono aggiungersi gli ulteriori quasi 10 miliardi di euro destinati al settore delle infrastrutture e dei trasporti all'interno del Fondo complementare al PNRR.

2. La necessità di innovare il contesto regolatorio

La valenza epocale di tali investimenti richiede, pertanto, che la loro realizzazione sia accompagnata anche da una profonda revisione del contesto regolatorio in cui gli stessi saranno

¹ Come previsto dalla Tabella A - PNRR - Italia quadro finanziario per amministrazioni titolari, allegata al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021.



realizzati, anche al fine di adeguare le norme e le prassi applicative sin qui consolidate alle nuove sfide poste dalla transizione digitale ed ecologica e dalla nuova realtà sociale frutto della pandemia.

D'altra parte, i primi risultati di questa necessaria tendenza di revisione del contesto normativo iniziano già a evidenziarsi in molteplici settori, primo fra tutti quello del diritto della concorrenza, dove, ad esempio, sono numerose le iniziative promosse – a livello nazionale e sovranazionale – per l'adattamento dei concetti e degli strumenti antitrust tradizionali alla realtà dei mercati digitali (si pensi, ad esempio, alle proposte di due nuovi regolamenti europei, il *Digital services Act* e il *Digital markets Act*). Il mutato contesto economico ha sollecitato innovazioni anche in materia di concentrazioni con la scelta della Commissione di adottare un orientamento di maggior apertura verso l'esame delle operazioni oggetto di rinvio da parte delle autorità nazionali (sulla base dell'art. 22 del Regolamento sulle concentrazioni). Similmente, anche i criteri di valutazione della compatibilità con l'art. 101 del TFUE degli accordi di collaborazione di tipo orizzontale sono stati oggetto di una profonda rideterminazione, nell'ottica di favorire la ricerca e l'innovazione.

3. Un nuovo approccio per la valutazione degli aiuti di Stato

Ben si comprende, quindi, come la pianificazione – da parte di tutti gli Stati membri nell'ambito del programma Next Generation EU – di significativi investimenti nel settore della mobilità sostenibile non possa che coniugarsi con un profondo e complessivo ripensamento della disciplina europea sugli aiuti di Stato, onde assicurare la massima semplificazione delle procedure e il pieno sostegno alla duplice transizione, ecologica e digitale, nel Vecchio Continente, evitando, al contempo, indebite distorsioni della concorrenza da parte di forze interne o esterne all'UE.

D'altra parte, sono molteplici le iniziative già intraprese dalla Commissione in tal senso, sin dai primissimi mesi della crisi sanitaria.

Invero, già con l'adozione del *Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*, avvenuta il 19 marzo 2020, gli Stati membri sono stati autorizzati a implementare misure di sostegno al tessuto economico, anche in parziale deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato. L'introduzione di tale regime emergenziale si è rivelata cruciale nel consentire alle imprese più colpite di far fronte ai problemi di liquidità e di maggiori perdite derivanti dalla pandemia, tanto da rendere opportuni, attraverso ben cinque interventi successivi, l'ampliamento e la proroga delle deroghe, ad oggi vigenti sino al 31 dicembre 2021.



Parallelamente, proprio nella prospettiva del passaggio dalla fase di gestione dell'emergenza a quella di attuazione delle misure per la ripresa, oltre a pubblicare dei modelli di orientamento per aiutare gli Stati membri a elaborare i loro piani nazionali per la ripresa e la resilienza in conformità alle norme in materia di aiuti di Stato, la Commissione ha dato avvio alla revisione del Regolamento n. 651/2014/UE, cd. Regolamento generale di esenzione per categoria (*General Block Exemption Regulation* – GBER), al fine di favorire l'attuazione, senza ostacoli, degli investimenti finanziati attraverso alcuni programmi dell'UE, gestiti a livello centrale nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale, o gli altri fondi europei e nazionali destinati alla ripresa e al conseguimento degli obiettivi digitali e verdi².

Con l'adozione del Regolamento (UE) n. 2021/1237, avvenuta il 23 luglio scorso, è stato reso possibile, per gli Stati membri, attuare direttamente, senza la necessità dell'esame preliminare della Commissione, le misure funzionali alla realizzazione dei suddetti programmi europei e relative essenzialmente, per quanto concerne il settore del trasporto, alla realizzazione dei corridoi della rete centrale europea, alla connessione a quest'ultima dei nodi urbani, alla mobilità urbana, all'installazione di infrastrutture di ricarica o rifornimento per veicoli elettrici o a idrogeno e al potenziamento delle strutture di accesso e gestione portuale disponibili a tutti gli interessati, su base paritaria.

In aggiunta, la vigenza temporale del GBER è stata prorogata di tre anni, similmente a quanto già compiuto in relazione sia all'Agricultural Block Exemption Regulation (ABER) che al regolamento cd. "*de minimis*".

Da ultimo, nei prossimi mesi (quarto trimestre 2021) è attesa la pubblicazione delle nuove linee guida per la valutazione degli aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia, che prederanno il nome di *Climate, Energy and Environmental State aid guidelines* (CEEAG) e che hanno, tra i propri principali obiettivi, proprio quello di estendere i criteri di maggior flessibilità, già oggi previsti per la valutazione delle misure di sostegno pubblico in materia di ambiente, di tutela del clima ed energia, anche ad ulteriori settori, ai primi affini, tra cui proprio quello della mobilità sostenibile.

² Tra i programmi interessati si segnalano: InvestEU, Horizon 2020, Horizon Europe e i progetti di cooperazione territoriale europea (Interreg).



In merito a quest'ultimo, tuttavia, il testo della proposta di revisione offerto in consultazione appare limitare il proprio ambito di applicazione alle sole misure di aiuto relative all'acquisto, al *leasing* o all'ammodernamento dei veicoli da trasporto e delle attrezzature di *terminal* e di assistenza a terra cd. puliti o a emissioni zero (ovvero principalmente ad alimentazione elettrica o a idrogeno) e alla diffusione delle infrastrutture di ricarica o rifornimento necessarie alla diffusione di tali mezzi (cd. colonnine di ricarica), già oggetto, quest'ultime, anche della revisione del GBER.

Non può che sottolinearsi, pertanto, l'opportunità che, per quanto possibile, sia la nuova formulazione del CEEAG sia l'ulteriore e più comprensiva iniziativa di revisione del GBER, destinata a concludersi nel primo semestre del 2022 e promossa dalla Commissione al fine di meglio adattare quest'ultimo alle nuove priorità dell'UE in tema di transizione verde e digitale, costituiscano le prime occasioni per la promozione di una visione più ampia del concetto di mobilità sostenibile, che includa tutti i progetti innovativi previsti per il settore dei trasporti nei piani nazionali di ripresa e resilienza, ulteriori rispetto alla sola mobilità urbana e alla mera diffusione dei veicoli elettrici e delle colonnine per la loro ricarica.

D'altra parte, a dimostrazione della particolare attenzione nutrita verso il settore dei trasporti, già in occasione della prima riforma del GBER, intervenuta nel 2017, la Commissione aveva scelto di estendere il regime delle esenzioni anche agli investimenti compiuti dagli Stati membri negli aeroporti di minori dimensioni e nei porti marittimi e interni³, a testimonianza del valore strategico del sostegno pubblico al settore della logistica per il conseguimento degli obiettivi europei in materia di occupazione e crescita, clima, innovazione e coesione sociale.

Appare, pertanto, quantomai necessario, nell'attuale contesto di significativo sforzo per la ripresa e il rinnovamento del sistema economico europeo, estendere a tutti gli interventi nazionali

³ In particolare, a seguito della descritta estensione non è più richiesta la previa approvazione della Commissione nel caso di investimenti pubblici negli aeroporti regionali che gestiscono fino a tre milioni di passeggeri l'anno; è stato altresì consentito, alle autorità pubbliche, di coprire le spese di funzionamento delle stazioni aeroportuali più piccole, frequentate da un massimo di duecentomila passeggeri all'anno. Per quanto concerne i porti, invece, oltre alla copertura delle spese di dragaggio, rientrano, tra le esclusioni previste dal Regolamento, le sovvenzioni fino a centotrenta milioni di euro per i porti marittimi (centocinquanta in caso quest'ultimo rientri in uno dei corridoi della rete centrale europea) e fino a quaranta milioni per quelli interni (cinquanta in caso quest'ultimo rientri in uno dei corridoi della rete centrale europea).



in materia di trasporti, attuativi dei piani vagliati dalla Commissione, quella maggior flessibilità nella valutazione circa la loro compatibilità con i divieti in materia di aiuti di Stato che già si intende garantire alle sole misure rientranti in ambiti più specifici.

In altre parole, si deve auspicare l'allargamento a tutti i progetti di potenziamento e rinnovamento dei trasporti già formulati di quell'allineamento virtuoso delle discipline relative ai programmi europei di sviluppo e al controllo delle sovvenzioni statali che la stessa vicepresidente della Commissione, Margrethe Vestager, ha individuato quale fondamentale risorsa di semplificazione e principale obiettivo della puntuale riforma del GBER adottata nel luglio scorso.

4. I rischi distorsivi delle sovvenzioni estere

Tali esigenze di maggior flessibilità nella valutazione delle misure adottate dagli Stati membri per favorire la ripresa economica e la transizione verde nel settore dei trasporti risultano rafforzate, altresì, dai consistenti rischi di distorsione del libero gioco concorrenziale derivanti dalla presenza, nel mercato europeo, di operatori economici la cui forza imprenditoriale deriva non tanto da una reale efficienza produttiva, quanto piuttosto dal sostegno diretto loro assicurato dal supporto finanziario di Stati terzi, estranei all'ambito di applicazione della stringente normativa eurounitaria sugli aiuti di Stato.

Pur rifuggendo dalla creazione, invero da più parti auspicata, di campioni europei – prospettiva già sostanzialmente rifiutata dalla Commissione nella propria valutazione della concentrazione Alstom-Siemens (non contraddetta, a ben vedere, dalla successiva approvazione della fusione tra la stessa società francese e la canadese Bombardier) – non può non mettersi in luce che un'applicazione eccessivamente rigida dei criteri di valutazione in materia di aiuti possa costituire, nell'attuale fase di ripresa economica successiva alla depressione dovuta alla pandemia, un grave ostacolo per i piani di ripristino della capacità produttiva delle aziende nazionali e per la realizzazione degli investimenti necessari a quella riconversione ecologica di infrastrutture e attività che l'Unione Europea stessa ha inteso porre quale presupposto essenziale della transizione verso un nuovo modello di sviluppo sostenibile, verde e digitale.

D'altra parte, l'attenzione per le sempre maggiori interferenze delle sovvenzioni estere sul regolare funzionamento del mercato interno è andata crescendo negli ultimi anni e già diversi



Stati membri hanno sollecitato le istituzioni europee a individuare le strategie idonee a prevenire e minimizzare ogni possibile effetto distorsivo⁴. La Commissione tedesca per i monopoli, in particolare, nell'esaminare i rischi derivanti dal modello cinese del "capitalismo di Stato", è giunta financo a suggerire la sostanziale equiparazione, in termini di valutazione e ammissibilità, tra gli aiuti di Stato interni e le sovvenzioni previste da Paesi terzi, proponendo il riconoscimento, in capo alla Commissione, di un potere di imporre strumenti compensatori idonei a minimizzare ogni effetto distorsivo della concorrenza⁵.

In risposta a tali sollecitazioni, la Commissione ha formulato, il 5 maggio 2021, una proposta di regolamento per l'introduzione di un triplice strumento di controllo degli effetti delle sovvenzioni estere sul mercato unico. In particolare, alle due principali ipotesi di intervento, basate sull'obbligo di notifica da parte dei soggetti interessati nei casi di concentrazioni significative⁶ o di appalti pubblici di particolare valore (pari o superiore a 250 milioni di €), si affianca la previsione di un potere generale di supervisione, attraverso il quale è consentito all'organo esecutivo europeo di avviare *ex officio*, sulla base di informazione sommarie allo stesso pervenute, un'indagine approfondita circa gli effetti dei finanziamenti esteri sulla posizione concorrenziale di un'impresa attiva sul mercato interno e di adottare, a seguito di tale accertamento, le misure necessarie a porre rimedio all'alterazione delle dinamiche competitive eventualmente riscontrata.

5. Cenni conclusivi

⁴ I Paesi Bassi hanno suggerito di concentrarsi sulle imprese che ricevono sovvenzioni estere o che godono di una posizione dominante non regolamentata in un mercato di un paese terzo, al fine di prevenire comportamenti potenzialmente destabilizzanti; <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2019/12/09/non-paper-on-level-playing-field>.

Francia, Germania, Italia e Polonia hanno chiesto un aggiornamento delle norme dell'Unione in materia di concorrenza, per tener conto in particolare delle possibili distorsioni create dal sostegno statale estero e dai mercati protetti; <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/02/Letter-to-Vestager.pdf>.

⁵ *Biennial Report XXIII of the Monopolies Commission ("Competition 2020")*; https://www.monopolkommission.de/images/HG23/Main_Report_XXIII_Chinese_state_capitalism.pdf.

⁶ Ovvero in cui almeno una delle imprese coinvolte è stabilita nell'UE, ove genera un fatturato pari o superiore a cinquecento milioni di euro, e, nei tre anni civili precedenti, i soggetti interessati hanno ricevuto da Paesi terzi un contributo finanziario superiore a 50 milioni di euro.



Le diverse iniziative di revisione della disciplina degli aiuti di Stato e la nuova proposta di regolazione in materia di sovvenzioni estere appena descritte evidenziano l'urgenza e l'opportunità di una profonda revisione della disciplina dei finanziamenti pubblici agli operatori economici, per adattarla alle attuali esigenze della ripresa *post-pandemia* e, soprattutto, della transizione verso modelli di sviluppo sostenibile.

La rilevanza degli investimenti programmati dall'Unione europea e dai singoli Stati membri, specie nel settore dei trasporti, e il carattere strategico dei progetti di prossima realizzazione sollecitano, invero, il complessivo ripensamento della disciplina degli aiuti di Stato, al fine di garantire a quest'ultima quella flessibilità necessaria a consentire il pieno dispiegamento della portata innovativa dei piani nazionali approvati nell'ambito del programma Next Generation EU e a supportare, al contempo, il rinnovamento in senso verde e digitale delle imprese europee e la loro competitività tanto sul mercato interno quanto su quelli extra-UE.

Questo anche alla luce della dubbia efficacia delle misure proposte a proposito delle sovvenzioni ai fondi sovrani extracomunitari data la loro limitatezza e la prevedibile difficoltà di accertamento e verifica all'esterno dei confini comunitari in sede di *enforcement*.